

Воронежский институт МВД России

**Т. М. Занина
С. С. Нехорошева**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ
ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

Монография

Воронеж
2018

ББК 67.401.01
З-27

Рецензенты:

Ю. Н. Стариков, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Н. В. Макарейко, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент;

Н. С. Куликова, начальник отдела информации и общественных связей ГУ МВД России по Воронежской области, кандидат юридических наук.

Рукопись рассмотрена и рекомендована к изданию на заседании редакционно-издательского совета Воронежского института МВД России протокол № 12 от 19.12.2017.

Занина Т. М.

З-27 Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних : монография / Т. М. Занина, С. С. Нехорошева. – Воронеж : Воронежский институт МВД России, 2018. – 115 с.

ISBN 978-5-88591-583-0

В монографии рассмотрены теоретические и практические аспекты административно-правового регулирования ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также особенности их административной ответственности. Особое внимание уделяется защите прав несовершеннолетних от посягательств со стороны родителей.

Предназначена для профессорско-преподавательского состава, курсантов и слушателей юридических факультетов, сотрудников органов внутренних дел.

З 1203021100-0234(II) -18
221-18

ББК 67.401.133

ISBN 978-5-88591-583-0

© Воронежский институт МВД России, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Родители или иные законные представители несовершеннолетних как субъекты ответственности в российском административном законодательстве	
1.1. Права и обязанности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних как субъектов административной ответственности ...	9
1.2. Особенности обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей.....	27
1.3. Основные направления повышения эффективности применения мер административной ответственности в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних	35
Глава 2. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних	
2.1. Организационно-правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекта административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.....	50
2.2. Административно-правовые основы деятельности подразделений полиции по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних	71
2.3. Взаимодействие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних	83
Заключение	97
Список использованной литературы	101
Приложение 1	109
Приложение 2	111
Приложение 3	114

ВВЕДЕНИЕ

Одним из важных направлений социальной политики современного государства является создание эффективно действующей системы соблюдения и реализации прав и законных интересов детей. Несмотря на меры, предпринимаемые государством по повышению благосостояния населения, уровень жизни значительного количества семей с детьми остается невысоким, что отрицательно сказывается на здоровье и развитии несовершеннолетних. Остаются неразрешенными такие проблемы, как социальное сиротство, алкоголизм и наркомания подростков, насилие в отношении детей.

Факты нарушения прав и законных интересов детей вызывают большой общественный резонанс, поскольку являются причинами деформации процесса социализации и формирования личности ребенка, приводят к его девиантному поведению. Именно поэтому за последние годы внимание ученых, политиков, общественных деятелей, а также средств массовой информации и общественности все больше обращено к проблемам, связанным с положением несовершеннолетних в обществе, и прежде всего в семье.

Количество родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в территориальных органах МВД России, за последние годы уменьшилось (в 2011 году на конец отчетного периода оно составляло примерно 146 тыс., в 2012 – 138 тыс., в 2013 – 136 тыс., а в 2014 – 131 тыс., в 2015 – 129 тыс., в 2016 – 126 тыс.). Хотя общее количество выявленных преступлений и правонарушений, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, намного больше, в 2016 году оно составило 592 тыс., в 2015 – 601 тыс., в 2014 – 576 тыс., в 2013 – 602 тыс., в 2012 – 596,5 тыс. Количество правонарушений, которые совершены рассматриваемой категорией лиц, заключающихся в неисполнении ими обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих несовершеннолетних детей (ч. 1 ст. 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – далее КоАП РФ), за последние пять лет увеличилось (если в 2012 году количество выявленных правонарушений по данной статье составило 432895, то в 2016 – 514128)¹.

Конвенция о правах ребенка провозглашает, что при совершении любых действий в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилуч-

¹ Статистические данные о результатах работы подразделений территориальных органов МВД России по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2012–2016 годы (форма 180).

шему обеспечению интересов ребенка¹, и прежде всего со стороны родителей или иных его законных представителей.

Так, в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы² (далее – Национальная стратегия) в числе основных проблем в стране в сфере защиты детства определены распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей, а также недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты их прав и интересов. Программа была рассчитана на 5 лет. Владимир Путин на подведении итогов реализации данной программы в ноябре 2017 года отметил, что «стратегия приобрела всероссийский масштаб. К ее реализации активно подключились и органы государственной власти, и общественные организации, и научное сообщество»³. По словам президента, итоги в целом позитивные. Но работу необходимо продолжать, в результате чего в 2017 году по Указу Президента РФ от 29.07.2017 было объявлено Десятилетие детства⁴ и разработан план основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства.

В интересах результативной реализации административной ответственности в отношении родителей за воспитание своих детей ненадлежащим образом, равнодушное отношение к их здоровью, духовно-нравственному развитию, необходимо проанализировать не только гипотезы и диспозиции нарушаемых норм, но и общественные отношения, посягательства на которые представляют серьезную опасность. Особенности правового статуса, небольшой жизненный опыт приводят к тому, что дети не могут защищать свои права с тем же эффектом, как это может делать взрослый человек. Исходя из этого, понятно, что необходим действенный комплекс мер по обеспечению механизма реализации административной ответственности родителей и иных законных представителей несовершеннолетних.

Недостаточная разработанность педагогических аспектов данных проблем и методического обеспечения учебного процесса при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции», «Организация деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних», существующие меры административ-

¹ Конвенция о правах ребенка : принята 20 ноября 1989 года Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.

² О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

³ Итоги Национальной стратегии действий в интересах детей подвели в Кремле. – URL: <http://vmeste-rf.tv> (дата обращения 18.12.2017).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2017 № 240. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/>(дата обращения 07.12.2017).

ной ответственности (предупреждение или административный штраф), применяемые в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, нарушивших их права и свободы, которые зачастую являются малоэффективными, а также необходимость научного исследования вопросов разработки обновленной системы мер правовой защиты интересов несовершеннолетних от нарушений со стороны их родителей или иных законных представителей обусловили актуальность и выбор темы исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе практической реализации административной защиты прав и интересов несовершеннолетних от противоправных действий родителей или иных законных представителей, а также в процессе привлечения их к административной ответственности.

Предмет исследования – совокупность правовых норм, регулирующих административную ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рассматриваемой сфере.

Цель исследования заключается в разработке практических и теоретических рекомендаций по совершенствованию административной системы защиты прав несовершеннолетних от посягательств со стороны родителей или иных их законных представителей, законодательного обеспечения деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по привлечению к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования решались следующие основные задачи:

1) выявление проблем действующего российского законодательства, устанавливающего особенности правового положения несовершеннолетнего при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей;

2) уточнение категории лиц, привлекаемых к административной ответственности в рассматриваемой сфере;

3) обоснование закрепления административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за нарушение прав детей на охрану здоровья и благоприятную среду обитания, а также в сфере их безопасности;

4) предложение новых видов административных наказаний либо обоснование применения уже существующих, которые возможно будет назначать в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;

5) рассмотрение практики работы структурных подразделений полиции по профилактике и предупреждению правонарушений, совершаемых родителями или иными законными представителями несовершеннолетних;

б) выявление проблем административно-правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел МВД России в рассматриваемой сфере.

Для реализации цели и задач исследования применялись следующие методы: диалектический, исторический, системного и структурно-функционального анализа, сравнительно-правовой, формально-логического толкования, а также конкретно-социологический и иные.

На современном этапе проблемы института административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних являются актуальными и требующими разрешения. Общетеоретические вопросы защиты прав несовершеннолетних исследовали С. С. Алексеев, А. П. Алехин, А. А. Бакаев, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, Ю. Ф. Беспалов, Н. В. Витрук, И. А. Галаган, А. Г. Глисков, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, О. С. Иоффе, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, А. В. Малько, В. М. Манохин, Н. И. Матузов, А. М. Нечаева, Д. М. Овсянко, Г. И. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, О. Ю. Рыбаков, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, И. Е. Фарбер, А. П. Шергин, Г. Ф. Шершеневич, Л. С. Явич и другие ученые.

Отдельные вопросы административной ответственности несовершеннолетних, административно-правового статуса подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривались в работах А. А. Беженцева, В. Н. Закопырина, Т. М. Заниной, Е. Ю. Корчагиной, Е. А. Крыловой, А. В. Лапшина, В. А. Минора, Р. В. Морозовой, М. В. Немытиной, Т. Ю. Обыденовой, Л. А. Стеблецовой, И. П. Черниковой, А. Ю. Якимова и других.

Изучением правового положения несовершеннолетних в общетеоретических аспектах, их конституционно-правового статуса, средств защиты прав и законных интересов несовершеннолетних занимались такие авторы, как В. И. Абрамов, С. С. Бойко, Н. Е. Борисова, В. В. Кулапов, Ю. В. Помогалова, И. В. Предеина, Г. Г. Смагин, А. Ю. Томилов.

Из современных научных трудов в рассматриваемой сфере следует отметить кандидатские диссертации О. Ю. Таиловой, С. С. Бойко, Т. А. Смагиной, С. И. Долговой, Е. О. Винниченко, Д. В. Деменчук, в которых наряду с проблемами административного регулирования защиты прав и законных интересов несовершеннолетних исследовались и вопросы ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и

подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой комплексное правовое исследование, посвященное рассмотрению проблем административно-правового регулирования ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также выработке предложений по совершенствованию нормативной правовой базы по повышению эффективности деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рассматриваемой сфере.

По результатам исследования разработаны конкретные предложения по повышению эффективности отечественных норм законодательства об административной ответственности в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. В ходе исследования решены задачи, имеющие прикладное и теоретическое значение для развития науки административного права в части защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних от противоправных действий со стороны их родителей или иных законных представителей, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств.

Практическая значимость исследования состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию административного законодательства по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств; в применении результатов данного исследования в учебном процессе образовательных организаций юридического профиля при изучении дисциплин «Административное право», «Административная деятельность полиции», «Организация деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних», а также в ходе реализации программ дополнительного профессионального образования на факультетах повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел, в практической деятельности подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России.

Глава 1

РОДИТЕЛИ ИЛИ ИНЫЕ ЗАКОННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК СУБЪЕКТЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

1.1. Права и обязанности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних как субъектов административной ответственности

Предупреждение и раннее выявление фактов семейного неблагополучия, защита детей от насилия в семье, принятие мер, направленных на сохранение родной семьи ребенка, его успешную социализацию и адаптацию – на сегодняшний день первоочередные задачи государства. В настоящее время остро стоит проблема ответственного воспитания родителями своих детей. Вопросы формирования адекватного стиля воспитания, создания благоприятной семейной атмосферы достаточно широко обсуждаются общественностью и различными социальными структурами.

В Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, закреплено, что родители несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка, наилучшие интересы которого должны являться предметом основной заботы родителей¹.

Данное положение зафиксировано и в Конституции Российской Федерации. Пункт 2 ст. 38 Основного закона нашей страны устанавливает, что забота о детях, их воспитание – равные право и обязанность родителей². Закрепленные права и обязанности родителей нашли отражение в различных отраслях российского права: семейного, гражданского, уголовного, административного.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях³ установлена ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за вовлечение их в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, в процесс потребления табака, а также за нахождение в состоянии опьянения их детей, не достигших воз-

¹ Конвенция о правах ребенка : принята 20 ноября 1989 года Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

раста шестнадцати лет, либо потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, а также за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению своих детей. Поэтому мы обращаемся к нормам семейного и гражданского законодательства.

Забота о физическом, интеллектуальном, психическом, духовном и нравственном развитии детей¹, воспитание в них патриотизма, реализация личности ребенка в интересах общества и в соответствии с традициями народов, не противоречащими Конституции и федеральному законодательству Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры – вот основная задача и обязанность родителей². В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ под воспитанием понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Воспитание – это процесс активного приспособления ребенка к принятым в обществе правилам и нормам поведения. Из сказанного следует, что систематическое нарушение или несоблюдение ребенком общепринятых в обществе правил поведения свидетельствует о необходимости проверки ситуации в семье, надлежащим ли образом родители осуществляют воспитание несовершеннолетнего.

Процесс развития ребенка зависит от того, должным ли образом родители или лица, которые их заменяют, исполняют свои обязанности по воспитанию, образованию, охране здоровья, защите прав и интересов своих детей. Кроме того, родители ребенка обязаны помогать ему самостоятельно пользоваться своими правами, защищать данные права в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение этих и других обязанностей родителями ребенка влечет за собой уголовную или административную ответственность. Неисполнение выражается в действии или бездействии, то есть в том, что они практически не заботятся о нравствен-

¹ Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

³ Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. №273-ФЗ (с изм. и доп. на 31.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

ном и физическом воспитании и полноценном здоровом развитии своих детей, полноценном питании, не создают условий для своевременного получения ими образования, не организуют их досуг, злоупотребляют алкоголем, не создают минимальных условий проживания для ребенка: антисанитарные условия в доме, отсутствуют продукты питания, несовершеннолетний материально не обеспечен, отсутствуют условия для обучения, ребенок не посещает учебное заведение и другое.

Так, Н. Н. Цуканов отмечает, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних может выражаться, например, в отсутствии заботы о достойном их содержании (ребенок ходит в школу грязный, плохо или не по сезону одетый; он лишен возможности дома спать, делать уроки, поскольку родители устраивают пьянки, драки, и т. д.), нравственном воспитании (ребенок постоянно в течение дня, ночи или суток предоставлен сам себе, сквернословит, попрошайничает на улице, а родители этому не препятствуют и др.), физическом развитии детей, укреплении их здоровья (ребенок истощен, имеет болезненный вид, голоден или недоедает и др.), о создании условий для успешного обучения (ребенок не посещает занятия в школе в связи с ненадлежащим контролем со стороны родителей, у него отсутствуют письменные принадлежности и иные атрибуты школьника)¹.

К признакам неисполнения родителями своих обязанностей относят также: «несоблюдение режима дня, обусловленного психофизиологическими потребностями ребенка определенного возраста, невыполнение гигиенических норм, влекущее заболевания кожного покрова, невыполнение рекомендаций и предписаний врача по лечению ребенка и другое»². Но конкретные признаки, характерные для правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, в законе отсутствуют. В диспозиции данной нормы перечислены только группы обязанностей родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых предусмотрены административные санкции – это воспитание, обучение и содержание.

Уклонение родителей или иных законных представителей несовершеннолетних от выполнения своих обязанностей по их воспитанию выражается не только в отсутствии заботы об их нравственном и физическом развитии, обучении, о формировании правопослушного поведения, но и в злоупотреблении родительскими правами. Под злоупотреблением родительскими правами следует понимать реализацию данных прав, сопряженную с нарушением интересов ребенка, например создание условий, пре-

¹ Цуканов Н. Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. – Красноярск, 2005. – С. 8.

² Новосельцева Е. А. О правовых основах предупреждения сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и профилактики ненадлежащего исполнения родителями обязанностей по воспитанию детей // Участковый. – 2012. – № 4. – С. 37.

пятствующих обучению, общению с родственниками (с одним из родителей при расторжении брака – ч. 2 и ч. 3 ст. 5.35 КоАП РФ), способствующих употреблению табака (ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ), спиртных напитков (ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ) и т.п.

Государство также признает право каждого ребенка на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития¹. Данное право обеспечивается выполнением родителями обязанности по содержанию детей.

Под содержанием следует понимать процесс материального обеспечения ребенка в соответствии с установленными государственными минимальными социальными стандартами основных показателей качества жизни детей с учетом экономического развития отдельных регионов.

Родители или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка². К таким условиям прежде всего необходимо отнести обеспечение ребенка питанием, одеждой, жильем, надлежащими санитарно-гигиеническими условиями проживания и обучения и т. д. Также необходимо оговорить, что отсутствие работы (заработка), отсутствие жилья само по себе не может быть основанием для привлечения родителей к ответственности, но отсутствие действий, способствующих исправлению ситуации в семье (обращение в органы соцзащиты, центр занятости населения), с их стороны свидетельствует о наличии признаков правонарушения.

Основная обязанность родителей в сфере образования – это создание условий, обеспечивающих регулярное посещение несовершеннолетним учебного заведения. В связи с последними изменениями основное общее образование они должны дать с учетом мнения ребенка. Родители несовершеннолетних ответственны за формирование условий, способствующих получению ими образования.

На уровне субъектов РФ законодатель может предусматривать и другие обязанности родителей, которые, на наш взгляд, конкретизируют обязанность по воспитанию детей. Это принятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в общественных местах без сопровождения родителей (законных представителей), запрещение участия ребенка в конкурсах красоты, а также посещения им игорных заведений и т.д.³

¹ Конвенция о правах ребенка : принята 20 ноября 1989 года Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.

² Там же.

³ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ (ред. от 05.10.2017) // Коммуна. – 2004. – 13 янв.; О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1539-

Несомненно, главным правом и обязанностью родителей соответственно закону остается забота о развитии детей, но какими средствами и способами её осуществлять, родители определяют сами. Родители являются первыми людьми, закладывающими основы физического, нравственного и интеллектуального развития ребенка. При осуществлении своих прав родители не должны причинять вред физическому и психическому здоровью, нравственному развитию детей (ст. 65 Семейного кодекса РФ)¹.

Также Семейным кодексом РФ и КоАП РФ закреплены право и обязанность родителей одновременно по защите прав и законных интересов детей (ст. 64 СК РФ) и, соответственно, наделение их статусом законных представителей своих детей в любых правоотношениях, в том числе в судах, без специальных полномочий, без доверенности. Для этого им достаточно предъявить подтверждающие документы. Так, анализ норм законодательства по делам об административных правонарушениях показывает наличие пробела в части ответственности за несоблюдение родителями несовершеннолетних правил паспортной системы РФ.

С 1997 года паспорт гражданина РФ, который является основным документом, удостоверяющим личность, обязаны иметь все граждане, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории РФ. Ответственность за проживание гражданина РФ без паспорта предусмотрена ст. 19.15 КоАП РФ. Однако ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за проживание без паспорта их ребенка, за умышленную порчу или утрату по небрежности паспорта несовершеннолетнего не предусмотрена. Так, в рамках административного законодательства за получением паспорта должен обратиться сам ребенок по факту достижения им возраста 14 лет. Но в этом возрасте он еще не подлежит административной ответственности в соответствии со ст. 2.3 КоАП РФ. Таким образом, привлечь к административной ответственности ни несовершеннолетнего, ни его родителей или иных законных представителей за совершение указанных правонарушений нельзя. Хотя в подобных ситуациях, когда родители не создают всех условий, способствующих осуществлению ребенком данного права, которым он наделен по закону, существует факт явного нарушения прав несовершеннолетнего. Несовершеннолетний гражданин 14-летнего возраста без паспорта может быть ограничен в ряде прав, например покупка билета на киносеанс с возрастным ограничением к просмотру «12+».

По нашему мнению, статью 19.15 КоАП РФ следует дополнить частью 3, изложив её в следующей редакции: «Проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации в возрасте до шестнадцати лет, обя-

КЗ (ред. от 03.03.2017) // Кубанские новости. – 2008. – 22 июля.

¹ Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

занного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), – влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в размере от пятисот до одной тысячи рублей».

Родители, являясь законными представителями несовершеннолетнего, обязаны не только не препятствовать осуществлению установленных государством социальных стандартов по развитию детей, но и принимать все меры по обеспечению данных стандартов и реализации прав и свобод несовершеннолетних во всех сферах, установленных законодательством. Так, родители обязаны заботиться о здоровье, гигиеническом воспитании и об обучении своих детей, не осуществлять действий, влекущих за собой нарушение прав ребенка на охрану здоровья и благоприятную среду обитания¹. Пассивность родителей в данном направлении указывает на отсутствие заботы со стороны последних в отношении своих детей.

По нашему мнению, необходимо ввести ответственность за оставление родителями своих детей без присмотра. Как подчеркнул Уполномоченный по правам ребенка в РФ Павел Астахов на проходившем 27-28 апреля 2015 года в Ульяновске съезде Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ, «автомобиль – средство повышенной опасности. Несколько детей в 2014 году погибло, когда родители оставили их в машинах».

Вот самые яркие примеры:

- в начале декабря 2014 года в Свердловской области погибла девочка в возрасте одного года, которую мать оставила в машине на два часа. Девочка запуталась в ремнях безопасности;

- в декабре 2014 года в Москве сотрудники Министерства чрезвычайных ситуаций и полиции спасли ребенка из припаркованной машины;

- в ноябре 2014 года в Санкт-Петербурге был эвакуирован автомобиль со спящим внутри 4-месячным ребенком;

- в Ижевске 5 июня 2014 года погиб младенец, пока его родители со старшим ребенком ходили в магазин;

- в сентябре 2014 года во Владимире 23-летний отец оставил троих детей одних в машине, при этом включив им телевизор и заперев автомобиль. После чего ушел по своим делам. В связи с коротким замыканием автомобиль заполнился едким дымом. В результате произошедшего один ребенок умер от ожогов дыхательных путей и отравления едким дымом, остальные дети были спасены сотрудниками МЧС;

- в Красноярске летом 2014 года женщина оставила двоих детей в машине в жаркую погоду и ушла в торговый центр за покупками. По сло-

¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 650.

вам очевидцев, женщину пришлось длительное время искать в торговом центре, а в машине в это время задохнулись и плакали дети;

- летом 2013 года в Красноярске полиция и сотрудники Министерства чрезвычайных ситуаций спасли полуторагодовалого ребенка из закрытого автомобиля. Ребенок попал в реанимацию, а мать была приговорена к шести месяцам исправительных работ¹.

Подобные факты говорят о необходимости введения административной ответственности за оставление малолетнего ребенка в транспортном средстве без присмотра взрослого, что и было предпринято законодателем, по его мнению, с введением в пункт 128 правил дорожного движения запрета на оставление в транспортном средстве на время его стоянки ребенка в возрасте младше 7 лет в отсутствие совершеннолетнего лица². Но при этом конкретной нормы в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введено не было, тем более дифференцированной в зависимости от субъекта правонарушения. Ведь оставление ребенка именно родителем или иным законным представителем несовершеннолетнего представляет собой отсутствие заботы о его здоровье. И мера административной ответственности в виде штрафа в размере 500 рублей – это, конечно, неэффективная мера защиты прав ребенка.

В Великобритании оставление детей в возрасте до 14 лет одних без присмотра взрослых может стать уголовным преступлением. Британское законодательство не указывает точный возраст ребенка, по достижении которого родители могут его оставлять без присмотра. Исходя из буквы закона, определение возраста, когда ребенок становится достаточно самостоятельным, ложится на плечи родителей. При этом, если жизнь и здоровье (в том числе и психическое) ребенка оказывается в опасности, ответственность несут родители. Создано специальное государственное Агентство по защите детей, которому поручено заботиться о том, чтобы несовершеннолетние британцы не испытывали финансовых трудностей, не голодали и не подвергались насилию ни дома, ни на улице. Большую роль играют также британские социальные службы, которые следят за тем, чтобы маленькие дети не оставались без присмотра взрослых. Так, организация National Society for the Prevention of Cruelty to Children не рекомендует оставлять детей до 12 лет дома одних, до 16 лет – оставлять ночевать дома одних, а маленьких детей не рекомендуется оставлять без присмотра совсем³. В Германии предусмотрена уголовная ответственность за оставление ребен-

¹ Павел Астахов: Необходимо ввести ответственность за оставление детей в машинах. – URL: <http://www.rfdeti.ru/news/>.

² Постановление Правительства России от 28 июня 2017 г. №761. – URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/\(дата обращения : 01.12.2017\)](http://pravo.gov.ru/proxy/(дата%20обращения%20:01.12.2017)).

³ Ответственность родителей за оставление детей без присмотра. – URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php>

ка до 14 лет одного (без присмотра родителей или взрослых)¹ даже на 10-15 минут. Как отмечает российский ученый О. Ю. Таибова, при достижении определенного возраста (14, 15 лет и старше) во многих ситуациях подросток уже способен защитить себя как физически, так и используя правовой порядок² защиты.

Российский омбудсмен отмечает, что «в последнее время участились случаи гибели и травматизма детей, оставшихся дома без присмотра»³. В России законом не определен возраст ребенка, с которого можно оставить его без присмотра. Только при наступлении негативных последствий встает вопрос об ответственности родителей, который решается в зависимости от обстоятельств.

Обеспечение прав и законных интересов детей является основной заботой их родителей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей (ст. ст. 63 и 65 СК РФ)⁴. Частью заботы о детях является обеспечение надлежащего присмотра. Федерального закона, который устанавливал бы ответственность за оставление ребенка без присмотра в отношении родителей или лиц, отвечающих за него временно, нет. Существуют только региональные правовые нормы, например, на Кубани малышей до семи лет отпускать из дома без присмотра запрещено, а для подростков установлен комендантский час. «К самостоятельному перемещению по знакомому маршруту ребята готовы в возрасте 10-11 лет»⁵, – указывает председатель Всероссийского общества защиты прав потребителей образовательных услуг Виктор Панин. Борис Альтшулер, эксперт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Совета при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека, не советует оставлять без присмотра дошкольников. «После семи лет ребята уже могут некоторое время провести самостоятельно»⁶.

Очень часто с детьми, оставленными без должного внимания, происходят несчастные случаи. Как утверждают психологи, не следует оставлять детей без присмотра родителей, если детям нет еще 7 лет. Оставляя детей одних без присмотра дома, в детском саду, на детской площадке, родители или лица, которые обязаны заботиться об их безопасности, подвергают их

¹ РИА Новости. Ответственность родителей за оставление детей без присмотра. – URL: <http://ria.ru/spravka/20080313/101244581.html#ixzz3ZCKfisWg>.

² Таибова О.Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 63.

³ Детей до 7 лет запретят оставлять дома без присмотра. – URL: <http://diversant.ru/other/4632>.

⁴ Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

⁵ Когда отпускать ребенка на волю. – URL: <http://www.rg.ru/2014/11/17/>.

⁶ Там же.

большой опасности. Оставленный ребенок не просто просматривает предметы, но и пробует их на вкус. По словам специалистов, вокруг все должно быть продумано так, чтобы оградить ребенка от всякой опасности. Дети должны быть всегда под присмотром взрослых. При постоянном контроле над ребенком можно уберечь его от опасности, что сохранит ему здоровье и жизнь.

МЧС России предупреждает, что детей до 7 лет не стоит оставлять одних дома. Наибольшую опасность представляет оставление детей одних в закрытых помещениях, квартирах или домах. В случае пожара дети не могут самостоятельно покинуть горящее помещение. Кроме того, от испуга дети чаще всего прячутся в шкафах, углах, под кроватями, столами, что усложняет процесс поиска детей в обстановке пожара. Так, в апреле 2015 года в Якутии произошло две трагедии, унесшие жизни шестерых детей. 14 апреля в с. Хайысардах Верхоянского района при пожаре в частном доме погибли четверо детей в возрасте от 2 до 15 лет. 15 апреля в п. Тумул Мегино-Кангаласского района погибли еще два ребенка от 3 до 5 лет. Опыт показывает, что часто подобные трагедии происходят в результате неосторожного обращения с огнем как самих детей, так и взрослых. Казалось бы, дети были оставлены без присмотра всего на несколько минут, но этого времени оказалось достаточно, чтобы случилась трагедия¹.

На основании вышеизложенного мы предлагаем ввести в КоАП РФ ст. 5.35.1 «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств» следующего содержания:

«Оставление несовершеннолетнего в возрасте до семи лет без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до тысячи пятисот рублей или обязательные работы на срок до ста часов».

За оставление ребенка в транспортном средстве требуется ввести ответственность в главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения». Предлагается следующая редакция ч. 7 ст.12.19 КоАП РФ: «Оставление детей до 7-летнего возраста во время стоянки транспортного средства (легковых и грузовых автомобилей), – влечет наложение административного штрафа в размере от тысячи до трех тысяч рублей», а также редакция части 8 ст.12.19 КоАП РФ: «Действия, преду-

¹ МЧС напоминает: не оставляйте детей без присмотра! – URL: <http://yakutsk.monavista.ru/news/442584/> (дата обращения: 24.06.2017).

смотренные частью 7 настоящей статьи, совершенные родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов».

Одной из задач и целей совершенствования защиты прав и интересов детей мерами административного законодательства можно назвать защиту их нравственного развития и здоровья от негативного воздействия табачного дыма, учитывая, что наблюдение процедуры курения табака уже способствует процессу подражания увиденному в силу «незрелости» детской психики. А, как мы уже упоминали, забота о психическом, физическом, интеллектуальном, духовном и нравственном развитии детей является одной из основных задач и обязанностей родителей.

У детей, в семьях которых курят родители, наблюдается повышенное число простудных заболеваний, ослабленное здоровье и низкий уровень иммунитета. Пассивное курение нарушает правильное физическое развитие ребенка и формирование дыхательной системы. Сигаретный дым негативно сказывается и на умственных способностях – никотин, попадая в детский организм, тормозит развитие у ребенка творческого мышления, что отражается на его успеваемости в школе. Дети, которые дышали табачным дымом, имеют большую предрасположенность к курению и отличаются слабым здоровьем.

Количество лиц, употребляющих табак, растёт с каждым годом. Увеличивается и число зависимых от курения несовершеннолетних:

- 40% от общего числа жителей страны являются курильщиками;
- 7,3% курящих пристрастились к курению в возрасте до 15 лет. Самый ранний возраст приобретения пагубной привычки – 8–10 лет;
- в возрасте до 18 лет курят 7% молодых девушек и около 40% парней;
- среди студентов курят примерно 75% юношей и 64% девушек¹.

Если говорить об административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, то следует коснуться пробелов, возникших с принятием Федерального закона Российской Федерации от 23.02.2013 №15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»². Медицинскими исследованиями доказано, что дети ощущают более сильный отрицательный эффект от пассивного курения, чем взрослые. Это имеет прямое отношение к количеству вдохов в минуту – пока организм ребенка мо-

¹ Информационный портал статистических данных «Статистика RU». – URL: <http://statistika.ru/zdr/statistika-kureniya-v-rossii.html>.

² Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федеральный закон от 23.02.2013 №15-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 8. – Ст. 721.

лодой и растущий, его дыхание намного чаще, чем у взрослого. Кроме того, усваивание легкими вредных токсинов из воздуха, загрязненного табачным дымом, у детей намного выше, чем у взрослых людей. В результате их организм страдает от систематического отравления организма токсинами и дефицита кислорода. Пагубные последствия наступают как для здоровья самих курильщиков, так и для тех, кто вынужденно страдает от табачного дыма, выдыхаемого лицом, осуществляющим курение табака, прежде всего в закрытых пространствах, в том числе и в автотранспортном средстве¹.

Несмотря на всю антитабачную пропаганду в нашей стране и запрет на курение табака на детских площадках, ситуация, на наш взгляд, вряд ли изменится. Осуществляемые на сегодняшний момент государством меры по улучшению условий жизни детей не ставят вопрос благоприятной среды для здорового и полноценного развития ребенка и специальной защиты детей от воздействия табачного дыма на первый план. Получается, что законодатель курение табака в присутствии детей взрослыми не рассматривает как условие, которое угрожает здоровому физическому и психическому развитию детей. Остается непонятным, почему законодатель не закрепил ответственность за употребление табака в присутствии несовершеннолетних детей и прежде всего родителями или иными законными представителями несовершеннолетних.

Надо сказать, что в Государственной Думе РФ рассматривался проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и дополнения в статью 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросу запрета на курение в автомобиле (автотранспортном средстве) в присутствии ребенка (детей)»². Но законопроект был отклонен в связи с тем, что его инициатор не предусмотрел изменений в соответствующие нормы о субъекте административной юрисдикции, а также изменений в профильный акт федерального законодательства, которым в данном случае выступает Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий по-

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и дополнения в статью 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросу запрета на курение в автомобиле (автотранспортном средстве) в присутствии ребенка (детей)». – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/8ED1535B>

² Законопроект № 461325-6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и дополнения в статью 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросу запрета на курение в автомобиле (автотранспортном средстве) в присутствии ребенка (детей). – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main>.

ребенка табака», а не Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», как было предложено в законопроекте.

Хотя во многих государствах все чаще принимают меры по защите детей от воздействия окружающего табачного дыма в закрытых пространствах (в том числе автомобилях). Так, в Объединенных Арабских Эмиратах за курение в машине, в которой находятся дети до 12 лет, правонарушитель заплатит штраф 500 дирхамов ОАЭ (эквивалентно примерно 136 долларам США или 4700 российским рублям)¹. В Финляндии начиная с 2010 года за курение можно попасть в тюрьму². В Латвии сейм одобрил предложение ввести уголовную ответственность для родителей, которые курят в присутствии детей, при этом такое курение поставили в один ряд с жестоким обращением с детьми. В феврале 2014 года Британский парламент также поддержал запрет на курение в автомобиле в присутствии детей³.

Проведенное нами исследование мнения сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних, членов комиссий по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства показало, что 65% респондентов на вопрос, какие сферы их деятельности требуют законодательной регламентации, ответили: привлечение к административной ответственности несовершеннолетних и их родителей за употребление табака.

В связи с этим мы предлагаем часть 2 статьи 6.24 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках, а также курение табака в помещении, закрытом пространстве в присутствии несовершеннолетнего – ». А также дополнить указанную статью частью 3 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов».

Касаемо рассматриваемого вопроса следует иметь в виду, что за совершение ребенком некоторых предусмотренных законодательством правонарушений родители могут быть привлечены к административной ответственности. Если правонарушение несовершеннолетнего (до 16 лет) заключается в его появлении в состоянии опьянения, а равно в потреблении им алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств или психотропных веществ, то его родители могут нести ответственность в соответствии со ст. 20.22 КоАП РФ.

¹ Депутат предлагает штрафовать родителей за курение в машине при детях. – URL: <http://www.interfax.ru/russia/361200>.

² Закон о курении от 01.03.1977 № 693/1976 (с изм. от 01.01.2016). – URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1976/19760693>.

³ Великобритания: запрет на курение в автомобиле в присутствии детей. – URL: http://www.dobro-tv.com/medical_facts/52/1491.

Также законодатель почему-то не закрепил административную ответственность родителей за употребление их детьми, не достигшими возраста 16 лет, табака. Ведь согласно ч. 4 ст. 20 Федерального закона Российской Федерации «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» употребление несовершеннолетними табака недопустимо. В связи с этим, на наш взгляд, относительно данного пункта имеется пробел в законодательном регулировании. КоАП РФ не предусматривает практически никаких санкций за подобные факты, что делает невозможным привлечение виновных лиц к ответственности и вызывает определенные трудности у сотрудников территориальных органов МВД России. Так, Л. Б. Антонова не раз указывала на тот факт, что в рассматриваемой статье необоснованно узко определен круг продуктов, употребление которых признается противоправным и наказуемым¹. В связи с этим статью 20.22 КоАП РФ, по нашему мнению, следует изложить в следующей редакции: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо курение табака, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ –».

Субъектами административной ответственности являются лица, совершившие административное правонарушение². Возраст в сочетании с вменяемостью лица образует юридическую характеристику общего субъекта административного правонарушения. Помимо общего выделяют специальный и особый субъект административной ответственности³. Специальный субъект – это правонарушитель, имеющий специальные признаки, в том числе и родители, а также иные законные представители несовершеннолетних.

Субъектами административных правонарушений, рассмотренных нами, являются родители или иные законные представители несовершеннолетних, а также, только по ст. 6.10 КоАП РФ, – лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

Согласно ч. 2 ст. 25.3 КоАП РФ законными представителями несовершеннолетнего могут выступать его родители, усыновители, опекуны

¹ Антонова Л. Б. Проблемы правового регулирования административной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в асоциальное поведение (на примере статей 6.10 и 14.16 КоАП РФ) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (15 марта 2013 года): в 2 ч. Ч. 1. – СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. – С. 136–140.

² Дугенец А. С., Масленников М. Я. Административная ответственность : лекция. – М. : ВНИИ МВД России, 2007. – С. 17.

³ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007. – С. 535.

или попечители. Семейный кодекс РФ под законными представителями несовершеннолетних также определяет не только родителей ребенка, но и лиц, в отношении которых законодательством РФ установлены обязанности по воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, в том числе усыновителей, опекунов (попечителей) детей, приемных родителей (см. ст. ст. 125, 146, 153 СК)¹.

В соответствии со ст. 148 СК РФ дети, находящиеся под опекой (попечительством), имеют право воспитываться в семье опекуна (попечителя)² с обеспечением последним условий для их полноценного воспитания, образования, содержания, разностороннего развития и уважения. В свою очередь, в соответствии с ч. 2 ст. 153 СК РФ приемные родители по отношению к принятому на воспитание ребенку осуществляют права и исполняют обязанности опекуна или попечителя и несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение родительских обязанностей также, как и родные родители.

При передаче ребенка на воспитание опекуну, попечителю, приемным родителям они несут ответственность как заменяющее родителя лицо. А вопрос об ответственности при временной передаче родителями своих детей на воспитание родственникам, посторонним лицам либо в одно из детских учреждений законодателем не урегулирован.

Так, например, в одной муниципальной школе учитель позволял себе на уроке оскорбительные высказывания в адрес неуспевающих, в другой достаточно часто происходили драки между учениками во время учебных занятий в присутствии педагога. Кто будет нести ответственность за подобные действия? Вопрос об административной ответственности за воспитание, обучение и содержание детей, находящихся в образовательных организациях, медицинских организациях или иных организациях, в том числе и для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также остается открытым. В соответствии с ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48 «Об опеке и попечительстве»³, а также с ч. 4 ст. 35 Гражданского Кодекса РФ⁴ исполнение обязанностей по воспитанию и обучению возлагается на организации, в которые несовершеннолетние помещены под надзор. Исходя из положений вышеприведенных норм, следует, что законными представителями данных детей являются органи-

¹ Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

² Там же.

³ Об опеке и попечительстве : федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (с изм. и доп. на 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 17. – Ст. 755.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 января 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 22.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

зации – юридические лица. О чем говорит и Т. А. Смагина. Она предложила внести соответствующие изменения в Гражданский и Семейный кодексы, в Федеральный закон «Об опеке и попечительстве»¹. То есть к административной ответственности по ст. 5.35, ст. 20.22, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ должны привлекаться и юридические лица. Данный подход не противоречит нормам КоАП РФ, так как на основании положений ч. 1 ст. 2.1 административным правонарушением признается в том числе и виновное, противоправное деяние юридического лица. Исходя из личного опыта работы автора данного исследования в подразделении по делам несовершеннолетних территориального органа МВД России, в подобных случаях к административной ответственности привлекается руководитель учреждения, что представляется спорным. В подобных ситуациях речь может идти только об административной ответственности юридического лица и, соответственно, о дисциплинарной ответственности руководителя в случае, если негативные последствия, выразившиеся, например, в нарушении прав и законных интересов ребенка, стали результатом неисполнения или ненадлежащего исполнения конкретным лицом своих должностных обязанностей.

Более детально к разрешению данного вопроса подошла С. И. Долгова. Она предложила закрепить термин «законные представители несовершеннолетних» в Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». К ним должны относиться родители, усыновители, опекуны, попечители, патронатные воспитатели (в связи с появлением их в российской правовой системе), а также должностные лица, постоянно, временно или по специальному назначению осуществляющие функции по содержанию, воспитанию, защите прав и законных интересов несовершеннолетних². Мы разделяем её позицию. Ведь дети, пребывающие в интернатах, детских домах, домах ребенка, подвергшиеся жестокому обращению, уже и так испытали страдания от действий своих родителей. А противозаконные действия в отношении них со стороны администрации подобных учреждений наносят еще больший вред их физическому и психическому развитию. По нашему мнению, в отношении указанных юридических лиц допустимо применение административного штрафа, но в большем размере.

Также к ответственности должны привлекаться за свои противоправные действия и воспитатели детских садов (в том числе и частных), и педагоги (государственных и частных образовательных организаций), и няни, осуществляющие свою деятельность по договору.

¹ Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 38–39.

² Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 67–78.

Вопрос о субъекте административного правонарушения по ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ, несомненно, требует законодательной регламентации. Но должностным лицом в соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ является «лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации»¹. Так, должностные лица организаций, представляющих интересы детей, оставшихся без попечения родителей, обладают обязанностями по обучению, воспитанию, содержанию и защите их прав. А вопрос об административной ответственности за нарушение различных прав и свобод ребенка со стороны лиц, исполняющих обязанности по их воспитанию и обучению, например, по договору (особенно нянь, воспитателей, патронатных воспитателей), остается неурегулированным.

Так, за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, психоактивных или одурманивающих веществ к административной ответственности по ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ уже имеется возможность привлекать и лицо, на которое возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетнего. Хотя в ч.1 ст. 5.35, ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ ответственность данной категории лиц не предусматривается, что представляется необоснованным. Получается, что за вовлечение ребенка в распитие спиртосодержащих продуктов педагога или воспитателя можно привлечь к административной ответственности, а действия по вовлечению ребенка в употребление табака, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по его физическому и нравственному воспитанию остаются безнаказанными. Следует согласиться с мнением С. Н. Махиной, которая считает, что указанные лица являются специальными субъектами административной ответственности и должны привлекаться к ответственности за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетних². Ведь воспитание – это одна из составляющих процесса обучения ребенка.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

² Махина С. Н. Административная деликтность несовершеннолетних: некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 57–61.

Нами было проведено исследование мнения членов комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав органов внутренних дел, которое показало, что 76% респондентов к административной ответственности в подобных случаях считают необходимым привлекать и лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, содержанию и защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств или договора.

Все вышесказанное соответствует нормам и Гражданского кодекса РФ, и Семейного кодекса РФ, согласно которым под законными представителями несовершеннолетних понимаются не только их родители, но и лица, в отношении которых законодательством РФ установлены обязанности по воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних, в том числе усыновители, опекуны (попечители), приемные родители, о чем мы уже говорили. В соответствии со статьей 123 Семейного кодекса РФ, статьями 7, 8 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» до момента поступления ребенка, который остался без попечения родителей, на воспитание в семью или в специализированную организацию обязанности опекуна или попечителя временно передаются органам опеки и попечительства. А согласно п. 2 ст. 155.2 Семейного кодекса РФ детям, находящимся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, опекуны или попечители не назначаются. Исполнение основных родительских обязанностей возлагается на эти организации. Помимо родителей, усыновителей, приемных родителей, опекунов или попечителей законным представителем ребенка может являться и руководитель указанных организаций.

В связи с изложенным и учитывая результаты проведенного исследования, предлагаем дополнительно закрепить административную ответственность по ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22, по предлагаемым редакциям ст. 5.35.1, ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию и защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств (то есть на основании договора или в соответствии с занимаемой должностью). Также необходимо регламентировать ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в случае совершения ребенком уголовного преступления, а также административного правонарушения по недостижении возраста ответственности.

Подводя итоги данного параграфа, можно сказать, что анализ основных прав и обязанностей родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, норм действующего административного законодательства, регулирующих их ответственность за неисполнение своих обязанностей, показал существование еще ряда пробелов в данной сфере. Нами в работе обосновано законодательное закрепление ответственности

за определенные действия лиц, отвечающих за воспитание, обучение и содержание несовершеннолетнего, а именно предложено:

- статью 19.15 КоАП РФ дополнить частью 3 в следующей редакции: «Проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации в возрасте до шестнадцати лет, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), – влечет наложение административного штрафа на родителей или иных законных представителей несовершеннолетних в размере от пятисот до одной тысячи рублей»;

- ввести в КоАП РФ новую статью 5.35.1 «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств», а также закрепить ответственность за оставление ребенка в транспортном средстве в главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения»;

- часть 2 статьи 6.24 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках, а также курение табака в помещении, закрытом пространстве в присутствии несовершеннолетнего – », а также дополнить указанную статью частью 3 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов»;

- ст. 20.22 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо курение табака, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ – ».

1.2. Особенности обеспечения и защиты прав и законных интересов несовершеннолетних при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей

Воспитание, защита прав и интересов молодого поколения являются приоритетным направлением государственной политики в Российской Федерации¹. В настоящее время ребенок из полностью бесправного существа, принадлежащего всецело своим родителям, превращается в субъект общественных и правовых отношений. Несмотря на явный прогресс, достигнутый в этой области, дети, тем не менее, продолжают выступать в роли жертв различных природных и социальных опасностей, а также экономических, социальных, политических противоречий и несовершенства законодательства².

Все это определяет значимость проведения научных исследований по вопросам совершенствования защиты прав и интересов несовершеннолетних при производстве по делам об административных правонарушениях, совершенных родителями или иными законными представителями в отношении них, а также совершенствования организации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Основные международно-правовые акты, которые регулируют основные вопросы защиты прав и интересов несовершеннолетних, условно можно разделить на две группы: международно-правовые акты, провозглашающие права детей и гарантирующие особую защиту детей, и международно-правовые акты, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних и обращения с несовершеннолетними осужденными (уголовная ювенальная юстиция)³.

Из основных международно-правовых актов первой группы можно выделить Декларацию прав ребенка. В её тексте не только закреплены права ребенка как гражданина: на имя, гражданство, обязательное и бесплатное образование, первоочередную помощь и защиту от всех форм небрежного отношения, жестокости и эксплуатации, но и выделяется приоритетное право на воспитание в семье⁴.

¹ О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента Российской Федерации В. В. Путина от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 23. – Ст. 3880.

² Чапурко Т. М. Развитие института защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в истории российского государства // Теория и практика общественного развития. – 2007. – № 2.

³ Коновалова И. А. Российское законодательство и международные нормы в области предупреждения правонарушений несовершеннолетних // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 6.

⁴ Декларация прав ребенка. Резолюция 1386 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 20

К документам, в которых содержатся положения, провозглашающие права детей и гарантирующие им особую защиту, также относятся Европейская социальная хартия¹, Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей², Декларация и план действий «Мир, пригодный для жизни детей»³, Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях⁴, Рекомендация 1286 Парламентской ассамблеи Совета Европы «По европейской стратегии в защиту детей»⁵, Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей⁶.

Исследование проблем защиты прав детей в юридических процессах необходимо начинать с рассмотрения административно-правового статуса ребенка, где «пространство личной свободы ограничивается интересами государства, в связи с чем его правовое положение должно быть максимально четко определено, чтобы исключить любое незаконное ограничение или нарушение прав и свобод»⁷, а точнее, с вопросов совершенствования процессуального положения ребенка, когда он становится участником производства по делам об административных правонарушениях, совершенных родителями, особенно в отношении него.

Профессор Ю. А. Тихомиров выделяет следующие виды административно-правовых статусов граждан, исходя из такого критерия, как характер их гарантированной деятельности. Первый – общегражданский статус в делах управления государственными делами. Второй – функционально-клиентский, когда граждане удовлетворяют свои интересы и потребности благодаря корреспондирующим обязанностям органов, служб и долж-

ноября 1959 г. – URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/>

¹ Европейская социальная хартия от 03 мая 1996 г. (пересмотренная) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 8. – Ст. 781.

² Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей. Резолюция ООН от 30 сентября 1990 г., Нью-Йорк. – URL: <http://www.un.org/ru/documents/>.

³ Декларация и план действий «Мир, пригодный для жизни детей». Резолюция S-27/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 10 мая 2002 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/worldchild.shtml.

⁴ Декларация о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, особенно при передаче детей на воспитание и их усыновлении на национальном и международном уровнях. Резолюция 41/85 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г. – URL: <http://www.un.org/ru/documents/>

⁵ Рекомендация 1286 Парламентской ассамблеи Совета Европы «По европейской стратегии в защиту детей» от 24 января 1996 г. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/>.

⁶ Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей от 19 октября 1996 года. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/>

⁷ Черёмухина Ю. А. Административно-правовой статус несовершеннолетних детей как объекта административной опеки. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2004. – С. 67.

ностных лиц. Третий – партнерско-содействующий, когда граждане участвуют в деятельности исполнительных органов и выполняют разные социально-правовые роли. Четвертый – охранительный, когда гражданам обеспечивается защита их прав и законных интересов как в административном и судебном порядке, так и мерами общественно-политического воздействия¹.

Правовой статус человека и гражданина, в том числе и ребенка, представляет собой систему прав и обязанностей, законодательно закрепляемую государством в конституциях, законах и иных нормативно-правовых актах. По мнению Г. В. Мальцева: «Система прав и обязанностей – сердцевина, центр правовой сферы, и здесь лежит ключ к решению основных юридических проблем»².

Сложность в определении понятия «правовой статус ребенка» заключается в том, что до сих пор в юриспруденции не существует единого мнения о статусе такого особого субъекта, как ребенок. Работы, посвященные вопросам правового статуса ребенка, отличаются односторонностью без выявления специфики статуса несовершеннолетнего в процессе реализации конкретных правовых отношений³. Особенность его прав и обязанностей позволяет говорить о том, что дети обладают специальной правоспособностью по сравнению с совершеннолетними субъектами права. По мнению Н. В. Летовой, это объясняется тем обстоятельством, что по достижении установленного законом возраста они могут как приобретать, так и утрачивать отдельные права и обязанности, влияющие на формирование их правового статуса⁴.

Иными словами, наличие возрастных рамок является одной из особенностей, которая свойственна правовому статусу ребенка. Вместе с тем возрастное отграничение является весьма условным, прежде всего в части, касающейся субъективных прав. С учетом психологических и возрастных особенностей конкретного несовершеннолетнего уровень его развития может не соответствовать установленному в законе моменту наступления юридической зрелости. Это обусловлено тем, что этапы и границы детства в значительной степени подвержены социальным изменениям. Подросток может отставать в своем развитии или, наоборот, развиваться быстрее сво-

¹ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное. – М., 2005. – С. 296.

² Мальцев Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность. // Конституция СССР и правовое положение личности. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1979. – С. 48–55.

³ См. : Занина Т. М., Нехорошева С. С. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 13.

⁴ Летова Н. В. Правовой статус ребенка в гражданском и семейном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013. – С. 39.

их сверстников¹. Установление возрастных границ должно происходить с учетом изменений в обществе, государстве, социуме. Устанавливая тот или иной возраст привлечения к административной ответственности, законодателью необходимо принимать во внимание рекомендации педагогов, психологов, медиков, специалистов правоприменительных органов.

Ребенок – это специальный субъект правовых отношений². Детство – период, длящийся от рождения до полной социальной и психологической зрелости, это тот период времени, который протекает в процессе становления ребенка как полноценного члена общества³. Очевидно, что реализовать конституционное право на защиту своих прав и свобод, впрочем, как и любое другое, может только дееспособный субъект. Дети в связи с возрастом и связанными с ним особенностями психического, физического и интеллектуального развития не могут в большинстве ситуаций сами защищать себя, свои права и интересы. В связи с этим от их лица действуют законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители и пр.). В тот момент, когда их права нарушены, защита осуществляется законными представителями, а также когда законные представители не отстаивают нарушенные права ребенка, то он остается незащищенным⁴. Хотя, как уже упоминалось, они несут ответственность и за защиту прав и свобод своих несовершеннолетних детей.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., – это международный документ, в котором провозглашены права человека⁵. Закрепленное в данном документе право детей пользоваться защитой государства и законных представителей является обязанностью для последних. Становится очевидным, что права ребенка тесно связаны с обязанностями его законных представителей.

В нашей стране правовое положение детей регламентируется Федеральным законом № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и Семейным кодексом РФ. Исходя из анализа нормативных актов, видно, что закрепленные права несовершеннолетних и их реализация напрямую зависят от исполнения родителями и лицами, их заменяющими, обязанностей, которые мы достаточно подробно рассмотрели в предыдущем параграфе нашего исследования. В этой части работы мы хотели бы остановиться на правовом положении несовершеннолетнего в

¹ См. : Таибова О. Ю. О правовом статусе несовершеннолетних в Российской Федерации // Вестник Ивановского государственного университета. – 2013. – № 1. – С. 24.

² Там же. – С. 22.

³ См.: Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2011. – С. 47.

⁴ См.: Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 19.

⁵ Международное публичное право : учебник / Л. П. Ануфриева [и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – С. 314.

тот момент, когда его родители привлекаются к административной ответственности за нарушение его прав. В соответствии с КоАП РФ в данных случаях родителями или иными законными представителями несовершеннолетних нарушаются такие права, как: право несовершеннолетнего на воспитание, содержание, обучение и защиту (ч. 1 ст. 5.35); право несовершеннолетнего на здоровье и здоровое развитие (ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22); право несовершеннолетнего на общение с близкими родственниками (с одним из родителей при расторжении брака – ч. 2 и ч. 3 ст. 5.35 КоАП РФ) и ряд других.

Помимо этого законодательством субъектов РФ также закреплен ряд составов административных правонарушений, направленных на обеспечение и защиту прав и законных интересов несовершеннолетних¹. Так, в Кодексе об административных правонарушениях Липецкой области² имеются составы, предусмотренные ст. 3.2 – неисполнение решений органов опеки и попечительства, ст. 8.10 – несоблюдение требований к обеспечению мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей.

Все составы из указанного перечня направлены на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, где они выступают в качестве потерпевших. В ст. 25.2 КоАП РФ, определяющей процессуальный статус потерпевшего, сказано, что потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред³, без указания на какие-либо возрастные ограничения. Соответственно, на несовершеннолетнего потерпевшего распространяются все права, предусмотренные в отношении данной категории участников, а именно: знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ.

Отличительной особенностью процессуального положения несовершеннолетнего как потерпевшего является тот факт, что при опросе подростка, не достигшего четырнадцатилетнего возраста, обязательно присутствие педагога или психолога. Но в административном законодательстве

¹ Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ (ред. от 05.10.2017) // Коммуна. – 2004. – 13 янв.

² Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях от 31.08.2004 № 119-ОЗ (ред. от 30.10.2017) // Липецкая газета. – 2004. – 10 сент.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

не оговорено, с какого возраста можно опрашивать ребенка, что, на наш взгляд, требует законодательного урегулирования.

В ст. 26.3 КоАП РФ указано, что показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в письменной или устной форме. Устные показания должны быть зафиксированы и приобщены к делу, например в виде объяснения или рапорта сотрудника полиции. В ситуации с малолетним ребенком представляется верным провести беседу в присутствии психолога, по результатам которой составит мотивированный рапорт, а также будет опрошен психолог. Конечно, в настоящий момент на практике опросить малолетних детей в присутствии психолога или педагога очень сложно, особенно в сельской местности, так как не хватает специалистов, осуществляющих данную функцию. Но существует и положительный опыт разрешения данной проблемы. Так, уже много лет в Липецкой области в данном вопросе помогают специалисты ювенальной службы, созданной на базе Г(О)ОУ «Центр психолого-медико-социального сопровождения», которая обеспечивает психолого-педагогическое сопровождение в процессе судопроизводства несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, и детей – жертв насилия¹.

Специалисты центра помимо этого выполняют следующие виды деятельности:

- психолого-педагогические обследования несовершеннолетних и родителей;
- участие в ходе досудебного и судебного производства при исследовании судом особенностей личности, условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, влияния на него старших по возрасту лиц, условий и причин совершения преступления, оценки возможностей перспектив исправления, дальнейшего обучения и воспитания, реабилитации, применения мер воспитательного воздействия с учетом особенностей личности;
- исполнение постановлений, решений, приговоров суда в случае поручения судом их исполнения специалистам ювенальной службы;
- исполнение частных постановлений суда;
- проведение коррекционно-реабилитационной работы по индивидуальным и групповым программам реабилитации условно осужденных несовершеннолетних².

¹ Марков И. И. Курс на открытость // Советник Президента. – 2013. – № 111. – URL: <http://www.sovetnikprezidenta.ru/>

² Калугина Н. Н. Развитие ювенальных технологий в Липецкой области // Ювенальные технологии в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Опыт. Проблемы. Перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – URL: <http://libed.ru/konferencii-sotsiologiya/>

В субъектах РФ функционирует более 300 подобных центров, такие как:

- территориальные комиссии;
- психолого-медико-педагогические консилиумы общеобразовательных организаций;
- центры психолого-педагогической и медико-социальной службы (региональной и муниципальной подчиненности);
- структурные подразделения по оказанию психолого-педагогической и медико-социальной помощи детям, не имеющие юридического лица.

Специалисты подобных центров смогут участвовать и при оценке психического состояния несовершеннолетнего, совершившего административное правонарушение, в случае, если имеются основания говорить о его «отставании в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством»¹. Мы предлагаем дополнить ст. 2.3 КоАП РФ «Возраст, по достижении которого наступает ответственность» положением о необходимости оценки психического состояния несовершеннолетнего правонарушителя в том случае, если должностное лицо подозревает о его отставании в психическом развитии. Но самое главное, участие специалистов данных центров необходимо при опросе несовершеннолетних детей, когда решается вопрос об исполнении их родителями своих обязанностей, чтобы исключить давление на ребенка с их стороны. То есть когда несовершеннолетний является потерпевшим или свидетелем правонарушения.

При опросе несовершеннолетних потерпевших или свидетелей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, обязательно присутствие психолога или педагога, а в случае необходимости может присутствовать и законный представитель. На наш взгляд, психолог или педагог должны присутствовать при опросе любого несовершеннолетнего в статусе потерпевшего без указания возрастных ограничений, особенно если субъектом правонарушения являются лица, обязанные защищать его права и интересы (родители; законные представители несовершеннолетнего; лица, на которых возложены обязанности по его обучению и воспитанию).

Также мы считаем, что при опросе несовершеннолетнего обязательно присутствие законного представителя всегда, за исключением случаев, когда их интересы противоречат друг другу. В этом случае обязательно присутствие психолога или педагога, а также представителя органа опеки и попечительства.

Хотелось бы отметить, что рационально было бы по аналогии с деятельностью судов использовать положения ст. 78 Семейного кодекса РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, в которых

¹ Закопырин В. Н. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 62.

нарушаются права и интересы несовершеннолетнего. Положения эти закрепляют, что в ходе рассмотрения судом исков, в которых затрагиваются вопросы воспитания детей, независимо от того, кто является истцом и выступает в защиту прав ребенка, в деле обязательно должен участвовать представитель органа опеки и попечительства. Он обязан провести обследование условий жизни ребенка либо, например, лица, которое желает взять ребенка на воспитание, после чего представляется акт обследования и мотивированное заключение. В нем при рассмотрении вопросов о привлечении родителей или иных законных представителей ребенка к административной ответственности мог бы содержаться вывод о том, противоречит или не противоречит интересам несовершеннолетнего его проживание с родителями (законными представителями) в сложившейся ситуации.

Обязательность участия представителя органа опеки и попечительства в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35 КоАП РФ, на наш взгляд, также обуславливается и положениями ч. 2 ст. 64 Семейного кодекса РФ, особенно в ситуации, когда органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В ситуации неисполнения родительских обязанностей противоречия налицо. Для чего необходимо закрепить в ст. 29.7 КоАП РФ обязательное участие представителя органа опеки и попечительства при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 5.35, 5.35.1, 5.36, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ.

Анализ действующего законодательства о правах и обязанностях несовершеннолетних показывает, что в настоящее время нет четкого определения правового положения этой категории граждан. Федеральное законодательство, определяя общие гарантии прав ребенка, не закрепляет в полной мере правового статуса несовершеннолетних. В различных отраслях права – административном, гражданском, семейном, уголовном – содержатся нормы, лишь частично¹ регулирующие правовое положение несовершеннолетних как участников тех или иных общественных отношений, в том числе и при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении их родителей или иных законных представителей.

Учитывая вышеизложенное, предлагаем дополнить гл. 25 КоАП РФ положениями об обязательном участии родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также педагога или психолога при опросе несовершеннолетнего при производстве по делам об административных правонарушениях. Так, ст. 25.1 КоАП РФ следует дополнить ч. 5 в следующей редакции: «При опросе несовершеннолетнего лица, в отноше-

¹ См. : Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2011. – С. 61.

нии которого ведется производство по делу об административном правонарушении, обязательно присутствие законного представителя несовершеннолетнего, педагога или психолога», а ст. 25.2 – ч. 5 в следующей редакции: «При опросе несовершеннолетнего потерпевшего, когда субъектом правонарушения выступают родители или иные законные представители несовершеннолетнего, обязательно присутствие педагога или психолога». Также ст. 29.7 КоАП РФ необходимо дополнить ч. 4 следующего содержания: «При производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 5.35, 5.35.1, 5.36, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ, обязательно участие представителя органа опеки и попечительства».

1.3. Основные направления повышения эффективности применения мер административной ответственности в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних

По информации Уполномоченного при президенте России по правам ребенка, в 2015 году жертвами физического насилия, в том числе и в семье, были признаны более 89 тыс. несовершеннолетних. При этом погибло 2,1 тыс. детей¹. Наибольшую тревогу вызывает увеличение количества возбужденных уголовных дел в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних – с 4916 в 2013 году до 11888 в 2016 году. Количество уголовных дел, предусмотренных ст. 156 УК РФ, возбужденных по материалам сотрудников ОВД в органах предварительного расследования, также за последний год увеличилось на 15,6%. В 2016 году увеличилось количество выявленных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ на 27% (с 1101 в 2013 г. до 1583 в 2016 г.)².

В связи с этим можно сказать, что существующие меры профилактики, а также ответственности не способны повернуть родителей в сторону своих детей. В связи с этим внимание общества, и наше в том числе, привлекает вопрос о том, как предотвратить нарушение прав и интересов детей в семье и какими мерами способствовать искоренению злоупотребления родителями своими правами. Это определяет также научный интерес к сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних граждан, прежде всего от посягательств со стороны родителей.

Особенностью применения методов административного принуждения к родителям, иным лицам, представляющим несовершеннолетних по закону, представляется то, что неисполнение ими своих обязанностей, а

¹ Пресс-служба Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. – URL: <http://www.rfdeti.ru/>.

² Статистические данные о результатах работы подразделений территориальных органов МВД России по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2013–2016 годы (форма 180).

также совершение ими преступлений и правонарушений в отношении несовершеннолетних не только угрожает жизни и здоровью, психическому, нравственному и физическому развитию ребенка, но и способствует противоправному поведению этих детей.

Примерно половина несовершеннолетних, совершающих противоправное деяние, проживают в неполных семьях. В то же время, соглашаясь с Ю. М. Антоняном, З. С. Зариповым, отмечаем, что «отсутствие, например, отца далеко не всегда формирует личность правонарушителя. Поэтому решающую роль в этом играет не состав семьи или ее недостаток, не отношения между родителями или их социальный престиж, а, главным образом, их эмоциональное отношение к ребенку, его принятие или отвергание»¹, т. е. их отношение к воспитанию своих детей. Следовательно, «неполная семья – это еще не причина формирования личности несовершеннолетнего с установкой на совершение преступлений»².

На наш взгляд, к причинам девиантного поведения подростков также можно отнести ухудшение условий жизни их семей и их самих. К этим причинам относятся также и сокращение социальной инфраструктуры для детей, резкое снижение уровня социальных гарантий для них в духовной и физической сферах развития, отсутствие жилья. Также необходимо сказать и об отстранении образовательных организаций от детей, находящихся в социально-опасном положении, и о резком повороте в ценностных ориентациях общества, и о снятии многих моральных запретов, а также об усилении информационного влияния на подростков, в том числе и через сеть Интернет.

Но в любом случае огромное значение для подростка при выборе им линии поведения имеет отношение его родителей к исполнению своих обязанностей. И в последние годы особенно заметным стал рост количества родителей, иных законных представителей детей, которые не только не исполняют свои обязанности, но и оказывают на них негативное воздействие. Проблемам привлечения к административной ответственности данной категории лиц и посвящена наша работа.

Если говорить об административной ответственности, то ряд авторов (Д. Н. Бахрах, Д. П. Звоненко, А. Ю. Малумов и др.) понимают под ней применение административных санкций за правонарушение³, то есть она

¹ Антонян Ю. М. Психологическое отчуждение личности и преступное поведение – Ереван, 1987. – С. 27.

² Зарипов З. С. Трудная семья как объект индивидуальной профилактики // Преступность и безнадзорность несовершеннолетних: социальные, психологические и правовые аспекты : сборник тезисов научно-практической конференции 15 декабря 2006 г. / под общ. ред. Н. В. Румянцева. – М. : Московский университет МВД России, 2007. – С. 55.

³ Административное право России : учебник для вузов / под ред. Д. Н. Бахраха. – М. : Эксмо, 2010. – 318 с.; Звоненко Д. П., Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Административное право : учебник. – М. : Юстицинформ, 2007.

является формой административного принуждения в виде применения уполномоченным органом (должностным лицом) административного взыскания к лицу, совершившему административное правонарушение¹. Любые виды административного наказания, которые применяются к несовершеннолетним правонарушителям и их родителям, преследуют целью предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами². Высшие судебные инстанции постоянно обращают внимание на то, что административное наказание в отношении указанных лиц должно быть подчинено воспитательным целям. Предупредительное воздействие на родителей сводится к тому, чтобы в будущем они изменили отношение к выполнению своих обязанностей, вели надлежащий образ жизни.

Вопросы эффективности применения административных наказаний в своих работах изучали многие ученые, особого внимания заслуживают мнения по этому вопросу И. И. Веремеенко, А. П. Шергина, Л. Л. Попова, О. С. Рогачевой.

Термин «эффективность» они соотносили со следующими критериями:

- 1) обоснованность и целесообразность реализации норм права;
- 2) выполнение задач с минимальными затратами;
- 3) получение социально полезного результата³.

В деятельности практических органов вопросы повышения эффективности административных наказаний должны быть первостепенными для соответствующих должностных лиц органов, выполняющих функции административной юрисдикции. Работа «на конечный результат» позволит установить наиболее приемлемые и устранить малоэффективные виды административных наказаний в отношении определенных категорий правонарушителей, повысить роль и значение института общественной юрисдикции, а самое главное – полученные результаты будут способствовать повышению реальной действенности административно-правовых норм КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации⁴.

В случае установления фактов осуществления родительских прав с нарушением прав детей закреплены следующие негативные последствия:

¹ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов. – М. : Зерцало, 2003. – 680с.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

³ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. – М. : Юридическая литература, 1975. – С. 175; Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность : монография. – Л. : Наука, 1975. – С. 181.

⁴ Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 69.

а) отобрание ребенка органом опеки и попечительства у родителей в случаях жестокого обращения с ребенком, угрозы жизни или здоровью ребенка со стороны родителей (ст. 77 Семейного кодекса РФ);

б) лишение полномочий по представлению интересов детей (п. 2 ст. 64 Семейного кодекса РФ);

в) лишение родительских прав – исключительная мера гражданско-правовой ответственности за виновное невыполнение родительского долга (ст. 69 Семейного кодекса РФ);

г) ограничение родительских прав (ст. 73 Семейного кодекса РФ);

д) привлечение к административной или уголовной ответственности в соответствии с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и Уголовного кодекса РФ соответственно¹.

В данном параграфе мы рассмотрим вопрос об эффективности мер, предусмотренных административным законодательством в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей. За годы существования Кодекса РФ об административных правонарушениях в него более 3000 раз вносились изменения, что говорит как о динамике развития административного законодательства, так и о существующих проблемах. Система административных наказаний сегодня весьма уязвима для критики с точки зрения эффективности воздействия на правонарушителей.

Из всех видов административных наказаний, закрепленных КоАП РФ, за совершение правонарушений родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего (ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, ст. 20.22 КоАП РФ), применяются только предупреждение, административный штраф и административный арест.

Изучение административных материалов по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ (нами было изучено 254 материала, рассмотренных по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, и 138 карточек индивидуально-профилактической работы с родителями или иными законными представителями несовершеннолетних) показало, что в большинстве случаев применение к указанным лицам такого вида административного наказания, как предупреждение, не является эффективным средством защиты прав детей.

Результаты проведенного нами анкетирования специалистов по делам несовершеннолетних также показали, что нормы административного законодательства в сфере обеспечения защиты прав и законных интересов детей не действуют, и в качестве главного недостатка они указали на мягкость и, как следствие, нерезультативность назначаемых административных наказаний.

¹ Занина Т. М., Нехорошева С. С. Ограничение родительских прав: возможность использования в административном законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 4. – С. 100.

Официальное порицание субъекта административного правонарушения по ч.1 ст. 5.35 КоАП РФ в виде предупреждения является достаточно лояльным, «доза карательного воздействия минимальна, оно в большей мере носит воспитательно-превентивный характер»¹. На наш взгляд, данный вид наказания можно применять только в том случае, если у родителей или иных законных представителей несовершеннолетних существует осознание своей вины, неправоты действий и желание реабилитироваться и как член общества, и как родитель. Мы полностью разделяем точку зрения Л. Л. Попова, который отмечал, что «при выборе вида и меры наказания необходимо учитывать отношение нарушителя к закону, уровень знания закона, уровень образования, прошлый негативный опыт (судимость, административные наказания, административные задержания), возрастные особенности»².

Чаще к категории лиц, ответственность которой рассматривается в данной работе, применяются штрафные санкции, пополняющие бюджет, что предполагает изменения в поведении правонарушителя и предупреждение новых правонарушений, тем самым достигая целей применения административных наказаний. «Общепредупредительная цель штрафа сводится к предупреждению совершения впервые административных проступков со стороны граждан. Воздействие штрафа обеспечивается его исполнением. Совершение того или иного проступка должно быть неразрывно связано с неотвратимостью ответственности.

Исполнение же такого вида административного наказания, как штраф, определенными родителями или иными законными представителями несовершеннолетних на практике невозможно. Лица, привлекаемые к ответственности за неисполнение своих родительских обязанностей, очень часто не работают, злоупотребляют спиртными напитками, имеют огромные долги по оплате услуг коммунальных служб и не способны оплатить данный штраф. Абсурдна и замена штрафа административным арестом. Вэтом случае опять пострадают несовершеннолетние, так как они останутся без родительского попечения. Поэтому к родителям и законным представителям в случаях совершения правонарушений в отношении своих детей должны применяться лишь такие формы наказания, от которых не должны страдать последние. Наказание должно быть справедливым. Как отмечает Л. Б. Антонова, «сейчас мы имеем явно несбалансированную систему административных наказаний. Отдельные из них являются заведомо неэффективными ввиду своей излишней мягкости, другие на их фоне воспринимаются как излишне жесткие, но-

¹ Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 48.

² Попов Л. Л. Некоторые вопросы конструирования модели оптимальной административной санкции // Управление и право. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1975. – Вып. 2. – С. 280–292; Он же. Эффективность административно-правовых санкций за нарушения охраны общественного порядка : монография. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1976. – С. 46.

сящие характер расправы. Соответственно, такие нормы и наказания не воспринимаются обществом как справедливые»¹.

За последние годы размеры штрафных санкций за совершение правонарушений в рассматриваемой нами сфере были увеличены. Так, по ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ они теперь составляют 4-5 тыс. рублей, по ст. 6.23 – 2-3 тыс. рублей, по ст. 20.22 – 1,5-2 тыс. рублей. Но размер санкции, по ч. 1 ст. 5.35 необоснованно занижен, от 100 до 500 рублей, хотя по ч. 2 данной статьи он уже составляет 2-3 тыс. рублей. Необходимо увеличить размер штрафных санкций за данные правонарушения, подняв их до максимально допустимого предела: в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ размер административного штрафа за неисполнение обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних должностными лицами, осуществляющими функции по их содержанию, воспитанию, защите прав и законных интересов, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств установить от пятисот до пяти тысяч рублей.

В сложившейся ситуации, когда родитель не способен оплатить штраф, более целесообразно будет назначение такого вида наказания, как обязательные работы. Применение данного вида наказания уже имеет положительный эффект и в уголовном судопроизводстве, и в административной юрисдикции. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, за 2013 год к административной ответственности с применением такого вида наказания, как обязательные работы, было привлечено 17329 лиц, а в 2016 году – уже 389554².

Содержание этого вида наказания состоит прежде всего в тех лишениях и ограничениях, которые испытывает правонарушитель в процессе его исполнения: безвозмездность труда, психологический дискомфорт и т. п. Однако при этом он не ограничивается в личной свободе, исчезает проблема с пребыванием детей без присмотра, наказание позволяет сохранить основную работу или найти новую, если существует такая необходимость.

Обязательные работы заключаются преимущественно в неквалифицированных малооплачиваемых общественно полезных работах по месту жительства правонарушителя в организациях, определяемых органом местного самоуправления. Чаще всего это благоустройство или озеленение улиц, уход за больными, погрузочно-разгрузочные или вспомогательные работы и т. д.

¹ Антонова Л. Б. Справедливость административного наказания // Международная научная конференция «Проблемы и перспективы правовой системы современной России. Модернизация ГК РФ» (27-28 сентября 2012 г.) : сборник материалов Юридический институт Сибирского федерального университета, 2012.

² Отчеты о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2013 и 2016 годы формы № 1-АП. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>

В выходные дни и дни, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, на основной работе не занято, время обязательных работ не может превышать 4 часов; в рабочие дни – 2 часов, а с согласия правонарушителя – 4 часов. За неделю необходимо отработать не менее 12 часов (в исключительных случаях с согласия контролирующего органа количество часов может быть меньшим).

По данному вопросу нами было проведено исследование мнения специалистов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав Воронежской области. 83% опрошенных согласились, что данный вид административного наказания будет способствовать исправлению ситуации в неблагополучных семьях. Обязательные работы соотносятся как с общественной опасностью совершенных правонарушений в рассматриваемой сфере, так и с противоправными устремлениями совершивших их лиц. Конечно, с применением обязательных работ могут появиться проблемы для учреждений, осуществляющих их исполнение. Но к этой деятельности можно привлечь даже индивидуальных предпринимателей, особенно если предоставить налоговые льготы или специальные ставки налогообложения, что предусматривают законодатели некоторых регионов.

Наказание этого вида должно обеспечивать реализацию одновременно двух функций: карательной – применительно к правонарушителю – и профилактической – применительно как к правонарушителю, так и к иным лицам. Данный вид наказания мы предлагаем назначать по таким статьям КоАП РФ, как ст. 5.35, предлагаемая ст. 5.35.1, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, предлагаемая редакция ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ, ст. 20.22. Но для улучшения ситуации с нарушением прав несовершеннолетних своими же родителями или иными законными представителями, на наш взгляд, даже такого вида наказания недостаточно.

Встает вопрос, а чем еще можно стимулировать «заблудших» родителей к исправлению? По нашему мнению, в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних можно применить опыт Великобритании, где существует понятие дисквалификации родителя на непродолжительный срок¹. В нашей стране за неисполнение своих родительских обязанностей необходимо ввести в административном законодательстве такой вид наказания, как ограничение родительских прав на срок от двух до шести месяцев. В этот период ребенка можно направить в социально-реабилитационный центр, где он будет накормлен, одет и продолжит обучение, либо в патронатную семью.

Если рассматривать эффективность мер гражданско-правовой ответственности, то российские судьи явно предпочитают лишение родительских прав.

¹ См.: Папкина Т. П. Совершенствование системы предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации : монография. – М. : ВНИИ МВД России, 2005. – С. 63.

Лишение родительских прав – исключительная, крайняя мера гражданско-правовой ответственности, применяемая к родителям. Чаще всего это родители, которые злоупотребляют спиртными напитками, равнодушные к факту лишения их права жить со своими детьми и воспитывать их. В подобных семьях, где родители или один из них уже лишены родительских прав в отношении первого ребенка, рождаются и следующие дети¹.

К сожалению, институт ограничения родительских прав применяется во много раз меньше. В соответствии со ст. 73 Семейного кодекса РФ эта мера применяется в двух случаях – когда оставление ребенка с родителем опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителя не зависящим, и когда не установлены достаточные основания для лишения родителя родительских прав.

Казалось бы, с помощью второго основания ограничения родительских прав можно создать эффективную систему предупреждения распада семьи, поскольку в этом случае родитель временно отстраняется от воспитания ребенка – до того момента, пока он не изменит своего поведения. Родитель при этом стремится воссоединиться с ребенком и быстрее исправить сложившуюся ситуацию, активно доказывает органам опеки и попечительства, что его поведение изменилось. Однако сотрудники органов опеки и попечительства, которые чаще всего обращаются в суд с соответствующими исками, обращают свое внимание на родителей, не исполняющих своих обязанности, как правило, когда ребенка уже необходимо изымать из семьи, а родителей лишают их прав. Конечно, в такой ситуации ограничение прав заведомо не даст результата, в то же время обращение в суд с иском и судебное разбирательство связаны со значительными затратами времени и сил.

Таким образом, надо признать, что ограничение родительских прав, которое традиционно относится к мерам юридической ответственности (гражданско-правовой), не выполняет в настоящее время ни функцию перевоспитания родителей, ни функцию защиты прав детей. В связи с этим мы предлагаем пересмотреть концепцию применения ограничения родительских прав как меру юридической ответственности только в семейно-правовой сфере. На наш взгляд, эффективным будет использование данной меры и в рамках административного законодательства. Так, не только в случаях, когда оставление ребенка с родителем является опасным вследствие его поведения, но и в случаях, когда родители или иные законные представители несовершеннолетнего не исполняют или ненадлежащим образом исполняют свои обязанности, вовлекают ребенка в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, психоактивных или одурманивающих веществ, вовлекают его в процесс потребления табака, необхо-

¹ Михеева Л. Ю. Десятилетний юбилей Семейного кодекса РФ: итоги и перспективы развития семейного законодательства // Семейное и жилищное право. – 2007. – № 1. – С. 47.

димо применять ограничение родительских прав как меру административной ответственности. Назначать данный вид административного наказания должен судья. На наш взгляд, рассматривать все дела об административных правонарушениях, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию и защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, должны судьи, чтобы сразу решать вопрос о назначении того или иного вида административного наказания, особенно тех, которые мы предлагаем ввести в отношении рассматриваемой категории лиц.

Ребенка на это время следует устроить в патронатную семью. «Данный институт в настоящее время активно развивается в нашей стране. Опыт работы с патронатной семьей показывает, что содержание воспитанника, проживающего в патронатной семье, обходится дешевле его содержания в детском учреждении. Экономия бюджетных средств объясняется тем, что патронатной семье не выделяются средства на коммунальные услуги, на приобретение оборудования, мебели, на капитальный ремонт и т. п. При этом дети воспитываются в семье, которая находится под контролем педагогов, психологов, медицинских работников и других специалистов учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и получает их помощь по вопросам воспитания»¹. В то же время при создании в государстве соответствующих условий, а именно введении такого вида административного наказания для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, как ограничение родительских прав, представляется возможным возврат ребёнка в родную благополучную семью.

Ведь наилучшим решением судьбы пострадавшего ребенка является либо его возвращение в лоно счастливой кровной семьи, либо усыновление. Однако в настоящее время «оздоровить» значительное число неблагополучных родителей, уже лишенных родительских прав, не получается. Поэтому роль профессиональных замещающих семей может стать достаточно важной в государственной семейной политике России.

В начале XXI века отечественные ученые – специалисты в области психологии сиротства, такие как А. М. Прихожан, Н. Н. Толстых, провели многочисленные исследования развития ребенка в условиях детского дома и приемной семьи, в результате чего пришли к заключению, практически полностью совпадающему с опытом воспитателей: в замещающих семьях развитие детей по всем направлениям происходит значительно успешнее, чем в сиротских учреждениях².

¹ Алексеева Э. Формирование института патронатной семьи в современной России // Политическое обозрение. – URL: <http://www.lawinrussia.ru/formirovanie-instituta-patronatnoi-semi-v-sovremennoi-rossii>

² См. : Гайсина Г. И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. – URL: <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?fmode>

Мы также вправе предположить, что рост числа замещающих семей будет продолжаться, так как в соответствии с Указом Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹ показатель семейного жизнеустройства детей-сирот является критерием оценки работы органов региональной исполнительной власти.

«Патронатное воспитание – аналог широко практикуемого за рубежом помещения ребенка, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, в fosterную семью. Во многих европейских странах, где fosterные семьи широко распространены, они практически вытеснили детские сиротские учреждения. Например, в странах англо-саксонской правовой системы нередко происходит вмешательство государства в дела семьи по многочисленным и часто неконкретно сформулированным основаниям». Широкое распространение fosterных семей – профессиональных семей, с которыми государство заключает контракты на воспитание детей², на наш взгляд, это одна из реальных гарантий ребенка воспитываться в семье.

Система патронатного воспитания была известна в России еще до революции и существовала даже в периоды войн. Патронатное воспитание – это форма воспитания и оказания помощи детям, нуждающимся в защите со стороны государства; детям, которые утратили родителей; детям, которые проживают в семьях, нуждающихся в помощи. Патронат может быть в двух формах: социальный патронат и патронатное воспитание. При патронатном воспитании ребенок проживает и воспитывается в семье патронатного воспитателя. При социальном патронате ребенок проживает в семье с родными родителями, но ему оказывается помощь со стороны государства. Формы патроната в субъектах РФ различаются. Так, в Воронежской области существует только патронатное воспитание³. По закону Московской области от 05.07.2003 № 77/2003-ОЗ «О патронате»⁴, патронатом является форма воспитания и оказания социальной помощи детям, нуждающимся в государственной поддержке, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет. То есть имеет место быть постинтернатный патронат – форма воспитания и оказания социальной помощи ребенку-сироте и ребенку, оставшемуся без попечения родителей, а также лицу из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

¹ Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 35. – Ст. 4774.

² Попаденко Е. В. Ювенальная юстиция: зарубежный опыт и проблемы становления в России. – URL : <http://jurlugansk.ucoz.org/books/visnik-lduvs-2011-spec.vip.5.pdf#page=461>.

³ О патронатном воспитании в Воронежской области : закон Воронежской области от 29.12.2010 № 155-ОЗ // Собр. законодательства Воронежской области. – 2010. – № 12 (часть I). – Ст. 806.

⁴ О патронате : закон Московской области от 5 июля 2003 № 77/2003-ОЗ // Вестник Московской областной Думы. – 2003. – № 9.

Патронатная семья – это промежуточная форма устройства ребенка. Так, по данным Министерства образования и науки Российской Федерации, патронат как форма воспитания существует в 60 субъектах РФ¹, в которых приняты местные законодательные акты о патронатной семье. Единого федерального закона о патронате пока нет. Он находится на стадии разработки. Существующий проект закона «О патронате в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу ФС РФ 7 февраля 2013 года², в рамках определений фактически ничем не отличается от законов субъектов РФ. Таким образом, в отличие от приемной семьи патронат представляет собой форму социальной помощи. Эта форма предполагает разделение ответственности между патронатным воспитателем и уполномоченной службой.

Преимущества применения патронатного воспитания при введении такого вида административного наказания, как ограничение родительских прав, заключаются в следующем. Количество детей, чьи права и интересы будут защищены органами опеки и попечительства, увеличивается. Кроме детей, оставшихся без попечения родителей, под патронат будут передаваться дети, которые имеют родителей, но временно нуждаются в государственной помощи и защите. Воспитание будет осуществляться по плану, утвержденному органами опеки и попечительства по рекомендациям различных специалистов: медиков, педагогов, психологов. Дети смогут передаваться под патронат на срок, который нужен ребенку, начиная от двух месяцев и более. Патронатное воспитание осуществляется на возмездной основе (выплачиваются средства на содержание ребенка). А самое главное – у ребенка появляется возможность вернуться в родную семью.

Мы предлагаем, чтобы после применения к родителям ограничения в родительских правах в рамках административного законодательства ребенка помещали в патронатную семью лишь для того, чтобы сразу после изъятия из тяжелых жизненных условий избежать необходимости направления его в приют или детский дом. Но для этого должна существовать система уже прошедших подготовку семейных патронатных воспитателей.

В России опыт патронатных семей сложился иным образом – ребенок в любом случае проходит через детские интернатные учреждения. Полномочия специализированной службы по патронатному воспитанию закреплены за органами опеки и попечительства, которые передают их детскому дому. Патронатный воспитатель заключает договор уже с данным учреждением, становясь его сотрудником, а ребенок, помещаемый в патронатную семью, остается воспитанником детского дома. Ответствен-

¹ Усыновление в России : Интернет-проект Министерства образования и науки РФ. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей. – URL: <http://www.usynovite.ru/adoption/patronage/patronat/chapter4/>.

² О патронате в Российской Федерации : проект федерального закона № 217944-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.06.2017). – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=102440>.

ность за соблюдение всех необходимых условий жизни и развития ребенка, за соблюдение его прав разделена между детским домом и патронатной семьей. Но должна существовать еще и другая взаимосвязь – между патронатной семьей и органами опеки и попечительства. Договор должен заключаться именно между указанными сторонами, так как с учетом особенностей такого специфического вида воспитательной деятельности, как патронатное воспитание, подбор, обучение патронатных воспитателей, передача ребенка на патронатное воспитание, психолого-педагогическое сопровождение семьи и ребенка осуществляются специалистами социальных служб, прошедшими обучение по данному направлению, а контроль осуществляет орган опеки и попечительства¹.

Данная ситуация, на наш взгляд, сложилась из-за отсутствия федерального законодательства, регулирующего патронатное воспитание. В итоге, когда у органов опеки появится нормативная основа, сформируется база подготовленных патронатных воспитателей, период нахождения ребенка в приюте или интернате можно будет исключить.

В результате в относительно короткое время появится возможность возвращения ребенка в свою родную семью, с которой за это время проводилась необходимая профилактическая: социальная, психологическая, правовая работа по изменению неблагоприятной ситуации. Так, органы опеки и попечительства совместно с комиссией могут за это время предложить родителю посещать коллективные психологические тренинги, проводимые для родителей, находящихся в социально-опасном положении, пройти курс лечения от алкогольной или наркотической зависимости, предложить помощь в трудоустройстве. При этом родителям будет разъясняться, что в случае отсутствия стремления с их стороны к исправлению ситуации в отношении них будет подан иск о лишении родительских прав. Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних должны будут чаще посещать данных родителей по месту жительства совместно с социальными педагогами. Конечно, для этого необходимы должности семейных инспекторов подразделений по делам несовершеннолетних. Этот вопрос мы рассмотрим в другой части нашего исследования.

За время, пока родители или иные законные представители несовершеннолетних будут ограничены в родительских правах и если они не предпримут никаких действий по исправлению своего поведения, органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних смогут собрать необходимые доказательства для лишения родительских прав, а по истечении срока административного наказания в этой ситуации принять решение об отобрании ребенка в случае, если законом

¹ См.: Занина Т. М., Нехорошева С. С. Ограничение родительских прав: возможность использования в административном законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 4. – С. 103.

субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления наделены полномочиями по опеке и попечительству в соответствии с федеральными законами. А в случае наметившихся тенденций по улучшению положения семьи по окончании срока отбытия административного наказания родителем ребенок просто вернется в семью. Контроль по исполнению данного вида наказания должны осуществлять комиссии совместно с органами опеки и попечительства.

Таким образом, вместе с введением института ограничения родительских прав предполагается и более упрощенная система возвращения ребенка в семью. На сегодняшний день восстановление родителей в родительских правах возможно только в порядке и по основаниям, установленным ст. 72 Семейного кодекса РФ. Решение о восстановлении в родительских правах находится в исключительной компетенции суда. Инициатива рассмотрения данного вопроса может исходить только от родителей, и добиться этого непросто, так как сбор необходимой доказательной базы о своем исправлении очень сложен. В рассматриваемой нами ситуации семья и в отсутствие ребенка будет постоянно находиться в тесной взаимосвязи со всеми социальными службами, её сопровождающими. Снятие ограничения родительских прав в рамках административного процесса будет проходить намного быстрее¹.

По вопросу эффективности административных мер, применяемых к родителям, не исполняющим своих обязанностей, нами было проведено исследование мнения сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних, органов опеки и попечительства Воронежской области. Результаты исследования выглядят следующим образом: было проанализировано 379 интервью сотрудников вышеперечисленных категорий; более 95% респондентов признали, что существующие меры административной ответственности, применяемые к неблагополучным родителям, неэффективны; 73% согласились, что введение такого вида административного наказания, как ограничение родительских прав с помещением ребенка в патронатную семью, будет способствовать исправлению ситуации в неблагополучных семьях; 47% опрошенных подтвердили положительные результаты патронатного воспитания в своих регионах, но 74% из них указали на то, что отсутствует достаточная нормативная база для более эффективного его функционирования.

В связи с этим мы предлагаем перенести меру юридической ответственности в виде ограничения родительских прав из гражданско-правовой сферы в административную и закрепить её в КоАП РФ как вид административного наказания. Кроме того, проведенное нами исследование сви-

¹ См. : Занина Т. М., Нехорошева С. С. Ограничение родительских прав: возможность использования в административном законодательстве // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 4. – С. 103.

детельствует об острой необходимости скорейшего принятия Федерального закона «О патронате в Российской Федерации», а также переподготовки специалистов социальных служб, органов опеки и попечительства для оказания квалифицированной помощи семьям, в которых родители недолжным образом исполняют свои обязанности¹.

Плановая подготовка нормативной базы, которую можно будет использовать и для реализации Федерального закона «О патронате в Российской Федерации», уже ведется. Так, с 1 сентября 2012 года действует Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», которым закрепляется положение о том, что если гражданин желает взять на воспитание в свою семью несовершеннолетнего, то он обязан пройти подготовку².

В регионах ведется работа по формированию системы служб содействия семейному устройству детей-сирот. Для оказания методической помощи Министерством образования и науки России направлено в субъекты Российской Федерации примерное положение о центре содействия семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, подготовки и сопровождения замещающих семей.

В настоящее время в России действует примерно 1200 организаций, которые подготавливают и сопровождают замещающие семьи. За пять лет зафиксировано более 4000 случаев определения детей на патронатное воспитание в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. А за последние годы примерно 16-18% родителей, которые были ограничены в родительских правах, ситуацию в своих семьях исправили и вернули своих детей в родные семьи³.

Завершая рассуждения о повышении эффективности мер административное ответственности, применяемых в отношении родителей или лиц, которые исполняют их обязанности, необходимо сказать, что в целях предотвращения нарушения прав детей должны быть предприняты не только правовые, но и наиболее действенные социальные и экономические меры: стабилизация социальных отношений, формирование у граждан

¹ См. там же.

² О внесении изменений в статьи 127 и 146 Семейного кодекса Российской Федерации и статью 271 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 30.11.2011 № 351-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7029.

³ Государственный доклад Министерства труда и социальной защиты РФ о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. – URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/>

жизненного целеполагания и уверенности в завтрашнем дне, накопление в обществе опыта семейного общения и заботы друг о друге.

Таким образом, в условиях стабильно высокого уровня правонарушений, совершаемых родителями или иными законными представителями несовершеннолетних в отношении прав и законных интересов своих детей, необходимо больше внимания уделять мерам административного воздействия. В данной работе обосновано, что в современных условиях существующие виды административных наказаний, назначаемых рассматриваемой категории лиц, малоэффективны. На наш взгляд, в Кодексе РФ об административных правонарушениях необходимо:

- закрепить для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних такой вид административных наказаний, как ограничение в родительских правах на непродолжительный срок за неисполнение ими обязанностей по воспитанию, содержанию и обучению своих несовершеннолетних детей, защите их прав и интересов, вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, в употребление табака;

- предусмотреть назначение обязательных работ по таким составам административных правонарушений, как ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, а также по предлагаемым нами редакциям ст. 5.35.1, ч. 3 ст. 6.24, ст. 20.22 КоАП РФ;

- увеличить размер штрафных санкций за совершение административных правонарушений родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, а также лицами, на которых возложены обязанности по их обучению, воспитанию, защите прав и интересов на основании каких-либо обязательств, подняв их до максимально допустимого предела – в ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ размер административного штрафа за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних установить от пятисот до пяти тысяч рублей.

Глава 2

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

2.1. Организационно-правовой статус комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав как субъекта административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденная Указом Президента от 01.06.2012 №761, а также план основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства¹ подтверждают, что на сегодняшний день в нашей стране остается неразрешенной проблема выявления достаточно большого количества фактов семейного неблагополучия, противоправного обращения с детьми и насильственных правонарушений в отношении них. В данных документах также говорится о низкой эффективности профилактической работы с семьями и детьми, именуемыми неблагополучными, о преобладании на практике фактов лишения родительских прав и социального сиротства, а право каждого ребенка жить и воспитываться в семье признано первоочередным².

Одним из основных компонентов системы учреждений профилактики, в том числе и в рассматриваемой нами сфере, являются комиссии по делам несовершеннолетних. Они играют наиважнейшую роль в процессах искоренения ряда ключевых социально опасных явлений. В отечественной юридической литературе отмечается роль комиссий по делам несовершеннолетних как «важного звена в системе власти, формирующего позитивное общественное мнение, способного выявить обстоятельства, негативно влияющие на развитие ребенка, и оказать адекватное противодействие этим обстоятельствам, помочь ребенку в его становлении как члена общества и, следовательно, защитить его права»³.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2017 № 240. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/> (дата обращения 07.12.2017).

² О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

³ Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2014. – С. 28.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав – это российский специализированный государственный орган. Это коллегиальные органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних субъектов Российской Федерации. «Данные органы обеспечивают координацию деятельности органов данной системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в тяжелой жизненной ситуации, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий»¹.

В соответствии с федеральным законодательством о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних комиссии:

1) защищают права и законные интересы несовершеннолетних, защищают несовершеннолетних от физического или психического насилия, от всех форм дискриминации, от оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации;

2) выявляют и устраняют причины и условия, которые способствуют таким явлениям, как безнадзорность, беспризорность, преступность, противоправность действий несовершеннолетних;

3) собирают и готовят совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, и по иным вопросам, отнесенным к их компетенции;

4) рассматривают вопросы об исключении несовершеннолетних из образовательной организации и все вопросы их обучения в случаях, предусмотренных законодательством;

5) оказывают помощь в трудоустройстве и бытовых вопросах несовершеннолетним, которые освобождены из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернулись из специальных учебно-воспитательных учреждений;

6) содействуют в оказании помощи государства несовершеннолетним, нуждающимся в ней, а также в социальной реабилитации;

7) применяют меры ответственности в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в соответствии с законодательством России;

8) отчитываются перед органами государственной власти субъекта РФ и (или) органами местного самоуправления о проделанной работе².

¹ Там же. – С. 29.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон РФ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) //

Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995 было утверждено примерное Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав¹ (далее – Примерное положение). В соответствии с ним основными функциями комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъекта Российской Федерации (далее – комиссий субъектов РФ), а также муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – муниципальных комиссий) названы:

- утверждение межведомственных программ профилактической работы;
- координация работы, проводимой органами и учреждениями системы профилактики с несовершеннолетними и семьями с детьми, находящимися в социально опасном положении, для предупреждения случаев насилия, с привлечением общественных объединений;
- контроль за выполнением планов профилактической работы;
- выработка предложений и рекомендаций по вопросам деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, а также организационно-методическое обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере и другие².

Также к функциям муниципальных комиссий относят подготовку отчетов об их деятельности, которые они направляют в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ и органы местного самоуправления. А вот к компетенции комиссий субъектов РФ ничего подобного не относится, ни сбор и анализ отчетов о деятельности муниципальных комиссий или муниципальных образований по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ни передача их Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Правительственная комиссия). Существует только указание, что комиссии субъектов Российской Федерации осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации и соответствующих субъектов Российской Федерации.

В свою очередь Правительственная комиссия обязана информировать Правительство Российской Федерации о своей деятельности по предотвращению таких явлений, как безнадзорность и беспризорность, правонарушения и преступления несовершеннолетних, по защите прав и свобод детей, а также о мерах, принимаемых для этого руководителями

Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

¹ Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 45. – Ст. 5829.

² Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 45. – Ст. 5829.

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере¹. Правительственная комиссия по смыслу законодателя должна являться координационным органом, который обеспечивает в государстве решение таких проблем, как защита прав и интересов несовершеннолетних. Но о какой координации может идти речь, если нет объективной картины деятельности комиссий всех уровней, нет постоянного анализа положения в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе и в сфере привлечения к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних. Практически повсеместно в комиссиях всех уровней отсутствует единая форма отчетности о результатах работы. Хотя есть и положительный опыт. Так, в Смоленской области закон «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» закрепляет обязанность комиссий ежегодно подготавливать и направлять отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних². Данный опыт должен быть распространен на всей территории РФ. С целью качественного и результативного мониторинга положения в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних вся информация из отчетов должна обобщаться Правительственной комиссией, которой и предлагается разработать единую форму отчета о деятельности комиссий для всех уровней.

На наш взгляд, одной из основных форм межведомственной координации в настоящее время являются заседания комиссий по делам несовершеннолетних³. Вместе с тем координация деятельности субъектов системы может происходить и в других формах, таких как:

- сбор, анализ и обмен данными, которые необходимы для защиты прав несовершеннолетних;
- совместные проверки органов системы профилактики по выявлению, анализу и применению в практике позитивного опыта;
- проведение других совместных мероприятий по защите прав и интересов несовершеннолетних;
- совместный выпуск приказов, актов, регламентов и иной документации, организующей работу;

¹ О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 года № 272 (ред. от 15.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2093.

² О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Смоленской области от 04.09.2007 № 90-з (ред. от 24.02.2015) // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2007. – 12 сент.

³ Об утверждении Положения о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Брянской области : постановление Правительства Брянской области от 15 мая 2015 г. № 221-п (ред. от 09.10.2015) – URL: <http://www.pravo.gov.ru> 19.05.2015.

- полноценный информационный обмен между всеми субъектами системы;

- организация совместных мероприятий всех органов системы профилактики.

Как мы уже упоминали, система комиссий состоит из трех уровней: Правительственная комиссия, комиссии субъектов Российской Федерации, районные (муниципальные) комиссии. Но, по мнению Д. В. Деменчук, с которым мы согласны, они не представляют единой иерархии, которая является основным признаком исполнительных органов государственной власти¹, поэтому осуществлять результативно координацию всех органов системы профилактики невозможно.

Нормы примерного Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних² определяют, что существует в России двухуровневая система комиссий по делам несовершеннолетних. Согласно статье 2 примерного Положения систему комиссий РФ составляют:

1) комиссии, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющие деятельность на территории субъектов Российской Федерации – комиссии субъектов РФ;

2) комиссии, созданные органами местного самоуправления и осуществляющие деятельность на территории муниципальных образований субъектов Российской Федерации (районные (городские), районные комиссии в городах – муниципальные комиссии)³.

А исходя из смысла ст. 12 Конституции Российской Федерации⁴, местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Таким образом, говорить, что «комиссии функционируют в рамках единой централизованной системы», нельзя⁵. В связи с отсутствием функционального единства комиссий отсутствуют и единые подходы к нормативному регулированию создания их структуры. Статус комиссий в регионах Российской Федерации различен. Каждый субъект РФ разрабатывает и принимает нормативные акты, регулирующие деятельность комиссий, порядок их формирования в регионах неодинаков.

¹ Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 33.

² Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 45. – Ст. 5829.

³ См. : Винниченко Е. О. Указ. соч. – С. 37.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

⁵ Деменчук Д. В. Указ. соч. – С. 51.

Например, в Пензенской, Саратовской, Воронежской областях комиссии субъектов РФ образуются правительствами областей¹. В Смоленской области состав комиссии, компетенции и порядок ее деятельности утверждаются администрацией области². Закон Краснодарского края от 13.11.2006 № 1132-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае» устанавливает, что комиссию, которая является постоянно действующим органом системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Краснодарском крае, формирует глава Администрации Краснодарского края в соответствии с действующим законодательством³. Если говорить о порядке формирования комиссий муниципального уровня, то в регионах он также различен. В Новосибирской, Воронежской областях они создаются правительством, в Саратовской – органами местного самоуправления, в Пензенской – представительным органом муниципального образования на основе предложений главы местной администрации, в Ленинградской – главой местной администрации, но по согласованию с областной комиссией, в Калининградской – правительством, но данные полномочия могут быть переданы и органам местного самоуправления, в Краснодарском крае, Московской области, Ростовской и многих других – главами местных администраций⁴.

¹ О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Пензенской области : закон Пензенской области 21.02.2014 №2519-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 2014. – 5 марта; Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Саратовской области от 05.08.2014 № 89-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. – 2014. – № 33; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 04.10.2005 № 62-ОЗ // Коммуна. – 2005. – 22 окт.

² О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Смоленской области от 04.09.2007 № 90-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2007. – 12 сент.

³ О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 13.11.2006 № 1132-КЗ // Кубанские новости. – 2006. – 21 нояб.

⁴ О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 05.12.2017 № 224-ОЗ // – URL: <http://docs.cntd.ru/document/465719764>; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 13.11.2006 № 1132-КЗ // Кубанские новости. – 2006. – 21 нояб.; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 29.12.2005 №126-ОЗ // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2005. – 30 дек; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Пензенской области : закон Пензенской области 21.02.2014 № 2519-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 2014. – 5 марта; Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области

Несмотря на различный правовой механизм образования и функционирования комиссий в большинстве регионов Российской Федерации он регулируется региональными законами «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», где закреплены основы создания, принципы деятельности, система комиссий, порядок их образования, основные задачи и т. д.

Некоторые ученые относят комиссии к государственно-общественным институтам, выполняющим определенные правоохранительные функции¹, так как комиссии назначают наказания несовершеннолетним, а также их родителям или иным законным представителям в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Для выяснения сущности процесса взаимодействия учеными делаются попытки разграничить понятия «взаимодействие» и «координация». Так, в понятие координации включают элементы подчинения субъектов координирующему центру. Взаимодействие, в свою очередь, продолжает координацию и расширяет ее рамки путем реализации преимуществ, связанных с совместной деятельностью².

Комиссии нельзя отнести ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления, их следует рассматривать как «специальные публичные образования, наделенные властными полномочиями, которые не выходят за рамки системы профилактики»³.

Несмотря на принятие примерного Положения, существенным недостатком законодательства, регламентирующего деятельность комиссий, является отсутствие цельной правовой идеи места и статуса комиссий в системе органов; недостаточность эффективных механизмов взаимодей-

и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Саратовской области от 05.08.2014 № 89-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. – 2014. – № 33; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 04.10.2005 № 62-ОЗ // Коммуна. – 2005. – 22 окт; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области : закон Московской области от 30.12.2005 № 273/2005-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – 12 янв.; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ростовской области: областной закон Ростовской области от 26.12.2005 № 425-ЗС // Наше время. – 2005. – 29 дек.; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Калининградской области от 09.04.2004 № 382 // Российская газета (Запад России). – 2004. – 3 июня.

¹ Деменчук Д. В. указ.соч. – С. 58.

² Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2001. – С. 13.

³ Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 96.

ствия системы органов профилактики, содержания комплекса компетенций, от которых зависит положительный результат их деятельности.

Т. А. Смагина к принципам организации и деятельности данного органа с теоретической точки зрения относит три группы:

1) общие принципы (законность, гласность, демократизм);

2) принципы, на основе которых они должны создаваться (коллегиальность; единство системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; обеспечение ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних);

3) принципы, на основе которых они должны реализовывать свои полномочия (гуманное обращение с несовершеннолетними; уважительное отношение к несовершеннолетнему, его родителям или иным законным представителям; конфиденциальность информации о несовершеннолетнем, его родителях или об иных законных представителях; взаимодействие с родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего по вопросам защиты его прав и законных интересов; индивидуальный подход к воспитанию несовершеннолетнего)¹.

Определение правовой сущности деятельности комиссий, определение основных направлений их деятельности, их материально-техническое обеспечение являются важными теоретическими и практическими задачами, однако и организация их деятельности, формирование состава являются не менее важными составляющими, влияющими на эффективность выполняемых ими функций.

Так, в соответствии с примерным положением о комиссиях, их членами могут быть:

- руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики;

- представители иных государственных и общественных организаций;

- граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними;

- депутаты соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица.

То есть в соответствии с этим комиссии являются коллегиальным органом, в том числе и уполномоченным в соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях по существу. Но так как комиссии в своем полном составе собираются один раз в неделю или две, то за это время они чаще всего и успевают только рассмотреть дела об административных правонарушениях, совершенных

¹ Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 117.

несовершеннолетними или в отношении них. Из-за большой загруженности члены комиссий ограничены во времени и возможности заниматься своей основной работой, координацией, анализом, подготовкой заседаний, взаимодействием.

Исследование юрисдикционной функции комиссии, её сущности и составляющих необходимо начинать с определения сущности самого термина «юрисдикция». В теории административного права понятие «юрисдикция» развивается в самостоятельное понятие «административная юрисдикция». В составе административной юрисдикции выделяют: «1) производство по жалобам, 2) производство по делам об административных правонарушениях и 3) согласительное производство»¹. На наш взгляд, наибольшей полнотой обладает определение административной юрисдикции, данное В. В. Денисенко и соавторами. Они определяют ее следующим образом: «административная юрисдикция – это подведомственность и компетенция по осуществлению и само осуществление правоприменительной, правоохранительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов) и дел об административных правонарушениях, осуществляемая государственными органами и органами местного самоуправления, включающая в себя юрисдикционное производство по делам об административных правонарушениях и производство по жалобам»².

Государственными полномочиями в сфере применения административного законодательства в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних обладают муниципальные комиссии. Если проанализировать количество правонарушений, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, которые были рассмотрены муниципальными комиссиями Воронежской области, то наблюдается его постоянное увеличение. По данным комиссии правительства Воронежской области, в 2010 году их количество составило 5006, в 2011 – 5119, в 2012 – 5535, в 2013 – 6207, в 2014 – 6453³. Так, за год муниципальные комиссии собираются от 30 до 40 раз, то есть каждая муниципальная комиссия области рассматривает минимум по три-пять материалов в отношении родителей за одно заседание, а в общей сложности, учитывая все категории материалов, рассматриваемых комиссией, их количество может достигать 30-40. Они рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также их родителями. По результатам рассмотрения члены комиссии также прини-

¹ Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2011. – С. 74.

² Денисенко В. В., Позднышев А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник. – М. : ГУК МВД России, 2002. – С. 7.

³ По статистическим данным комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве Воронежской области.

мают решение о применении мер воздействия к лицам, виновным в противоправных проступках – рассматривают материалы о фактах совершения несовершеннолетними, не подлежащими уголовной ответственности в связи с недостижением возраста наступления уголовной ответственности, преступных деяний.

Комиссии ходатайствуют об обращении в суд по вопросам:

- о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого или закрытого типа;

- ограничения либо лишения прав родителей или иных законных представителей несовершеннолетних;

- неприменения наказания, либо применения более мягкого наказания или условного осуждения, а также других мер в отношении несовершеннолетних, привлекаемых к уголовной ответственности.

Рассмотрение такого количества материалов приводит, по мнению исследователей, к тому, что «в работе КДН наблюдается явление «вращающихся дверей», когда приблизительно одна и та же группа подростков и родителей периодически вызывается на заседания, по их поводу принимается решение, и они уходят, чтобы через некоторое время явиться по вызову опять»¹.

Такая работа комиссий, рассмотрение дела в течение нескольких минут, не позволяет вникнуть в суть проблемы и оказать помощь подросткам и их родителям², а всего лишь создает видимость объективного назначения наказания, особенно если учесть уровень подготовки членов комиссии.

По мнению А. Н. Дерюги и Е. О. Винниченко, комиссии, являясь органами государственной власти, по своему составу сближаются с «органами общественной самодеятельности». Почти все лица, входящие в состав комиссий, представители государственных органов и общественных организаций, осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Одни выполняют их в силу своего должностного положения, являясь представителями государственных органов или учреждений, другие работают на общественных началах, представляя общественные организации и широкие слои граждан³.

Выполняемый комиссиями на муниципальном уровне объем работы, сложность и актуальность задач, стоящих перед данными субъектами ад-

¹ Новикова Т. Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции : дис... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2003. – С. 119.

² Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2011. – С. 79.

³ Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в российской федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2014. – С. 42; Дерюга А. Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти в Российской Федерации // Вопросы ювенальной юстиции. – 2008. – № 3. – С. 25–28.

министративной юрисдикции, требуют от их председателей и заместителей постоянной сосредоточенности и внимания. Эти положения не всегда реализуются в связи с тем, что назначаемые на эти должности кандидаты выполняют свою основную работу, являясь, например, заместителем главы районной администрации и др.

Но уровень профессионализма создаваемых комиссий вызывает опасения. А. Ю. Якимов писал, что «формирование комиссий “на общественных началах” приводит к тому, что в их состав включаются лица, не обладающие профессиональными навыками, причем вынужденные выполнять соответствующие обязанности либо в нерабочее время, либо с отрывом от выполнения своих основных функций»¹. Данная ситуация требует более подробного изучения и рассмотрения, так как она не способствует улучшению качества деятельности комиссий, в том числе и в административно-юрисдикционном процессе, который должен быть прежде всего направлен на защиту прав несовершеннолетних.

Так, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных такими статьями, как 5.35, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП РФ, по существу для комиссий обязательным является этап подготовки дела к рассмотрению в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ. Практически всегда подготовку осуществляет ответственный секретарь комиссии, несмотря на то, что она является коллегиальным органом. А изучать материал до рассмотрения по существу должен каждый член комиссии. Получается, что члены комиссии коллегиально не выясняют такие вопросы, как:

- относится ли рассмотрение данного конкретного дела к их подведомственности;
- правильность составления протокола об административном правонарушении и других процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ;
- установление обстоятельств, исключающих производство по делу;
- достаточность материалов для рассмотрения дела по существу;
- установление наличия или отсутствия ходатайств и отводов.

В действительности все члены комиссии с материалами знакомятся в момент рассмотрения дела по существу, поэтому сомнительным является вопрос об объективности рассмотрения всех материалов.

Закономерны такие обязанности ответственного секретаря, как проверка наличия в материале всех документов, указанных в сопроводительном документе, включение материала в перечень вопросов, выносимых на обсуждение комиссии, вызов свидетелей и другие организационные компетенции ответственного секретаря.

Также спорным является то, что ответственный секретарь комиссии, который не всегда обладает юридическим образованием, будет устанавли-

¹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. – М. : Проспект, 1999. – С. 95.

вать обстоятельства, смягчающие, отягчающие или исключаящие производство по делу. Подобные вопросы не могут быть решены единолично, особенно по таким составам, как неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей, нарушение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних права на общение с родителями или близкими родственниками, вовлечение ими своих детей в употребление табака или алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ. В соответствии с Примерным положением ответственный секретарь комиссии в случаях, если иное не закреплено законодательством субъекта Российской Федерации, не является её членом и не наделен его правами, а следовательно, не имеет права обсуждать материалы об административных правонарушениях, а также не имеет права участвовать в голосовании при принятии по данным материалам решений. Но подобные полномочия закреплены не во многих регионах. Ответственный секретарь комиссии обеспечивает её деятельность вместе со специалистами, численность которых определяется законами о деятельности комиссий субъектов РФ.

Так, Е. В. Ильгова предлагает два возможных способа соблюдения требований ст. 29.1 КоАП РФ на практике. «Первый способ: совмещать в одном заседании и подготовку, и рассмотрение дела по существу, что в целом не вписывается в задачи производства по делам об административных правонарушениях, в качестве которых выступают всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом (ст. 24.1 КоАП РФ). Второй способ: выносится отдельный вопрос «Подготовка к рассмотрению дел об административных правонарушениях»¹.

Но, учитывая уже упоминаемое нами огромное количество материалов и дел об административных правонарушениях, нехватку времени и необходимость соблюдения сроков давности, видится, что последнее условие будет очень сложно выполнить, особенно по материалам в рассматриваемой нами сфере. Обзор деятельности муниципальных комиссий Воронежской области показал, что большая часть возбужденных дел об административных правонарушениях в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних прекращается в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности. Основной же целью вышеизложенного является предложение ухода от формального подхода к рассмотрению дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних либо взрослых лиц (родителей иных законных представителей), нарушающих их права.

¹ Ильгова Е. В. Проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2014. – № 7. – С. 21–24.

Также необходимо обратить внимание на полномочия членов комиссии по составлению протоколов об административных правонарушениях, где возникают объективные процессуальные проблемы. Комиссия является коллегиальным органом, и ее члены не занимают в данном органе никаких должностей, выполняя возложенные на них обязанности на общественных началах. Некоторые из них по роду своей основной деятельности не имеют никакого отношения ни к органам государственной власти, ни к органам местного самоуправления, являясь представителями, например, образовательных или медицинских организаций. Для возбуждения дела об административном правонарушении необходимо не только зафиксировать сам факт правонарушения, но и собрать доказательства, указывающие на наличие его состава¹. С учетом коллегиальности данного органа сделать это не представляется возможным.

Члены комиссий не всегда в полном объеме способны реализовать право по составлению протоколов об административных правонарушениях. Так, например, в Московской области в 2013 году было возбуждено лишь 457 (в 2012 г. – 489, в 2011 г. – 526) дел об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере, а в Воронежской области в 2012 г. – 113, в 2013 г. – 103 дела. По нашему мнению, целесообразно будет исключить полномочия по составлению протоколов членами комиссии, оставив данные полномочия исключительно за должностными лицами полиции.

Согласно Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы правовая основа работы комиссий не соответствует стоящим перед ними целям и задачам, что и не было разрешено в рамках её реализации. В документе определено, что одной из основных задач Десятилетия детства является реформирование комиссий. В целях законодательного обеспечения деятельности комиссий планом мероприятий на ближайшие 10 лет предусмотрена разработка проекта федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних, определяющего место и роль комиссий в системе органов профилактики, создание системы федерального статистического наблюдения о деятельности комиссий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних².

В настоящее время комиссии как органы, альтернативные суду, являются для несовершеннолетних и их родителей органами, его заменяющими. Комиссии осуществляют меры воспитательного воздействия, назначаемые судом, и обеспечивают эффективность исполнения судебного решения в соответствии с международными стандартами³.

¹ См.: Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 114–115.

² Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства : указ Президента Российской Федерации от 29.05.2017 № 240 // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd>.

³ Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 67.

На наш взгляд, наделение комиссий административно-юрисдикционными функциями, задачами восстановительного правосудия именно в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, лиц, исполняющих обязанности по воспитанию и обучению, неэффективно. При этом одним из серьезных недостатков в данном отношении выступает отсутствие (как правило) у большинства членов комиссий профессиональной юридической подготовки, просто необходимой для работы с ними, что служит основанием возникновения возможности нарушения прав последних и их детей. Как мы уже упоминали, собираясь несколько раз в месяц на 3-4 часа, члены комиссии рассматривают при этом в несколько раз больше индивидуальных дел, чем те же мировые судьи. Для большинства заседаний характерна повестка дня из большого количества вопросов, основная масса которых связана с рассмотрением индивидуальных дел о правонарушениях несовершеннолетних либо их родителей или иных законных представителей. Очевидно, что в таких условиях на рассмотрение дела комиссией может быть отведено не больше десяти-пятнадцати минут. А так как знакомится с материалами дел до их вынесения на рассмотрение, как правило, только ответственный секретарь комиссии, то в течение заседания без предварительного изучения материалов даже специалисту трудно в условиях ограниченного времени дать объективную оценку действиям правонарушителей, особенно родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, лиц, исполняющих обязанности по их воспитанию и обучению. Тем более если говорить об избрании в их отношении наиболее эффективных мер ответственности, введение которых мы предложили ранее.

Не всегда члены комиссий внимательно относятся к таким, казалось бы, очевидным моментам производства, как:

- назначение административного наказания, предусмотренного соответствующей нормой КоАП РФ (чаще всего нарушения заключаются в назначении в качестве наказания предупреждения по статьям 5.35, 6.23, 20.22 КоАП РФ);

- учет личных качеств и характеристик с места работы или жительства при назначении наказания (нарушением здесь является как необоснованно гуманное отношение к правонарушителю, так и назначение жесткого наказания несмотря на невозможность заплатить штраф);

- возвращение материалов дел об административных правонарушениях в соответствующий орган только на основе мотивированного определения.

Вместе с тем, справедливости ради, надо отметить, что подобные нарушения свойственны не только комиссиям, многие органы и должностные лица, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями, совершают подобные процессуальные нарушения.

Д. В. Деменчук предлагает «рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также в отношении

их, передать органам внутренних дел. А функции по обращению в суд с иском о лишении или ограничении в родительских правах родителей несовершеннолетних оставить в компетенции органов опеки и попечительства. За комиссиями следует оставить контроль за исполнением указанных функций»¹.

Но очевидно, что из всех субъектов, наделенных правом рассматривать дела об административных правонарушениях и принимать решения о назначении наказаний, наиболее высокий уровень авторитета присущ судьям² (в нашем случае – мировым судьям). Б. В. Россинский писал, что «более 95% лиц, привлеченных к административной ответственности, высказываются за передачу рассмотрения дел в суды. Особенно интересно, что более 70% самих лиц, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, считают необходимым передать рассмотрение дел об административных правонарушениях из внесудебных органов в суды»³. В рассматриваемой сфере не обязательно говорить о создании отдельно существующих судов, достаточно ввести должности судей со специализацией рассмотрения дел, в которых затрагиваются права несовершеннолетних. Это должно позволить решать все необходимые задачи при незначительных финансовых затратах. Например, подобные специализации судей были введены несколько лет назад в Ростовской области.

На наш взгляд, целесообразно предложить следующие изменения в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Прежде всего исключить из их полномочий административно-юрисдикционные аспекты в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, лиц, исполняющих обязанности по их воспитанию и обучению, с передачей этих полномочий мировым судьям, по аналогии с оправдавшим себя зарубежным опытом. При этом больше внимания комиссий будет направлено на координацию деятельности системы профилактики, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также профилактику нарушения прав несовершеннолетних и семейного неблагополучия.

Так, А. С. Дугенец указывает, что в условиях нашей страны создание специализированных административных судов представляется насущной необходимостью. Во многих странах (Австрии, Германии, Польше, Франции и др.) административная юрисдикция осуществляется специализированными

¹ Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 8.

² Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 73.

³ Россинский Б. В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы международной науч.-практ. конференции. – М. : МосУ МВД России, 2003. – С. 147.

судами, не являющимися судами общей юрисдикции. Это позволяет возникающие правовые споры разрешать на профессиональном уровне¹.

Так, если сравнивать деятельность комиссий в нашей стране с похожими комитетами в других странах, то можно отметить, что основной задачей таких комитетов выступает охрана прав и интересов несовершеннолетних. Например, в скандинавских странах, а также в Бельгии существуют комитеты по делам молодежи, где приоритетным направлением является охрана прав и интересов несовершеннолетних от посягательств на них, а не борьба с их правонарушениями. Так, к ведению скандинавских комитетов относятся следующие вопросы:

- выявление детей, подверженных риску неблагоприятного развития;
- наблюдение за социальным благополучием детей;
- внесение предложений в коммунальный совет (местный орган власти) по вопросам благополучия детей и подростков;
- постановка перед судом вопроса об опеке и попечительстве².

Карательное начало в деятельности муниципальных комиссий подорвало саму идею существования этих органов, оттолкнуло от сотрудничества с ними широкие слои общественности, превратило эти изначально гуманные учреждения в «пугало» для детей и родителей³. Основное внимание комиссии сосредотачивают непосредственно на правонарушении, не выясняя его причин и не принимая мер по их устранению.

Реформирование же системы комиссий можно начать с предоставления им дополнительных полномочий по взаимодействию с судом для более эффективного обеспечения интересов несовершеннолетнего. «Комиссии могли бы стать связующим звеном между несовершеннолетними, их родителями и другими органами предупреждения и профилактики правонарушений, судом, общественностью»⁴.

Поэтому в сложившейся ситуации необходимо создание при судах специальных отделов по социальным исследованиям правонарушителей и окружающей их обстановки. В качестве данных органов должны выступать психолого-педагогические центры, а также сотрудники центров социальной помощи семье и детям. В результате решения по вопросам компетенции комиссий будут обладать юридическим и педагогическим обоснованием и будут влиять на процесс социализации личности несовершеннолетних.

¹ Дугенец А. С. Указ. соч. – С. 71.

² См. там же. – С. 73.

³ См.: Макушина В. М. Проблемы правоприменительной практики в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. – Омск, 2001. – С. 108–111.

⁴ Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 101.

Интересен опыт работы в Липецкой области, где с 2008 года проводится эксперимент по применению ювенальных технологий в судопроизводстве. Первоначально это касалось рассмотрения уголовных дел с участием несовершеннолетних. Однако впоследствии, с учетом анализа причин и условий совершения подростками преступлений, подтверждающего преобладающее влияние на правопослушное или правонарушающее поведение ребенка условий семейного воспитания, данный эксперимент был распространен и на гражданское судопроизводство.

Обобщение судебной практики за 2001–2008 годы показало, что раньше судами области ежегодно рассматривалось 500–550 дел о лишении родительских прав, из них по 90–95% принимались положительные решения. Таким образом, за 8 лет были лишены родительских прав более 4 тыс. родителей в возрасте 30–40 лет.

В настоящее время судьями изменен подход к рассмотрению таких дел. Признано, что в центре судебного процесса должен быть ребенок, а сам судебный процесс ориентирован на восстановление внутрисемейных связей, сохранение семьи, защиту ребенка. Лишение же родительских прав – это крайняя мера, и ее применение возможно лишь в тех случаях, когда реабилитационные и профилактические меры, направленные на сохранение семьи, исчерпаны и когда нахождение ребенка в родной семье создает угрозу его жизни и здоровью. Для обеспечения сопровождения таких дел в каждом суде сформированы ювенальные составы. В аппарат районных и городских судов за счёт штатной численности помощников судей введены помощники с функциями социального работника. Основные их задачи – осуществление квалифицированной подготовки дела (проведение беседы, примирительных процедур, сбор первичных данных, при согласии родителей – психологическое тестирование и др.), подготовка справки для судьи; взаимодействие с органами, реализующими социальную политику; осуществление последующего контроля. При поступлении материалов о лишении родительских прав либо ограничении в родительских правах судами проводятся предварительные встречи со сторонами истца и ответчика, практически по каждому делу по спорам о воспитании детей проводятся психологические исследования, которые поручаются специалистам областного центра психолого-медико-социального сопровождения. По поручению судьи психолог изучает личность несовершеннолетнего, его родителей, составляет заключение. Проводимая психологами работа во многом способствует повышению качества профилактической и реабилитационной работы, помогает судам разобраться в личности родителей, в их способности сохранить это звание.

Так, в 2011 году привлечение специалистов-психологов для осуществления исследований осуществлялось по 176 (76,2%) делам о лишении родительских прав, по 29 (76,3%) – об ограничении в родительских правах, а также по 16 (84,2%) – о восстановлении в родительских правах. В

дальнейшем эта работа была продолжена специалистами областного центра психолого-медико-социального сопровождения.

Данный опыт нам интересен в смысле возможности применения его и при рассмотрении дел об административных правонарушениях в рассматриваемой нами сфере. В результате подобных изменений Комиссии смогут заниматься исключительно проведением неотложных мер по координации и взаимодействию субъектов системы профилактики беспризорности и правонарушений несовершеннолетних с концентрацией усилий на индивидуальных профилактических мероприятиях. Для этого они будут разрабатывать программы индивидуальной профилактической работы с учетом рекомендаций судей, рассматривающих дела в отношении несовершеннолетних либо по защите их прав.

Всего на территории Российской Федерации действует примерно 2350 комиссий по делам несовершеннолетних на муниципальном уровне и региональных комиссий. Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав в 2013 году рекомендовала руководителям высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях совершенствования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних создать структурные подразделения в своих аппаратах, принять меры по кадровому обеспечению указанных комиссий, создать при них экспертные советы, организовать подготовку ежегодных отчетов о состоянии работы по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, возложить на комиссии полномочия по формированию персонифицированного банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении. А Министерство образования и науки рекомендует руководителям высших исполнительных органов государственной власти вести учет несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, с использованием автоматизированных информационных систем, а также совместно с Федеральной службой государственной статистики проработать вопрос о целесообразности введения форм федерального статистического наблюдения по учету несовершеннолетних и семей, находящихся в социально-опасном положении¹.

По причине нарушений прав детей и недостатков профилактики асоциального поведения родителей каждый год достаточно большое количество родителей лишаются своих прав и дети остаются без семейного воспитания. Ситуацию осложняет ведомственная разобщенность органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также отсутствие единого информационного банка данных несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении.

¹ См.: Сильянов Е. А. Информационно-справочные материалы о выполнении Протокола заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 25 июня 2013 г. № 2 // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2014. – № 1. – С. 8–13.

Так, в большинстве субъектов Российской Федерации уже существуют банки данных семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, которые позволяют оперативно реагировать на факты неблагополучия семей, своевременно оказывать семье и детям государственную помощь. Но их деятельность вызывает много критики в связи с тем, что в разных регионах они формируются разными субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В 75 процентах субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, которые предусматривают ведение учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении.

В большей части субъектов Российской Федерации данный учет осуществляется одновременно на муниципальном и региональном уровнях. В 10 субъектах, таких как Башкортостан, Дагестан, Краснодарский, Алтайский, Хабаровский края, Томская, Нижегородская, Новгородская и Мурманская области, Санкт-Петербург, он ведется только на муниципальном уровне.

Функции по ведению учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, в субъектах Российской Федерации осуществляют различные органы системы профилактики.

Например, в Красноярском крае его ведут органы социальной защиты населения, в Республике Дагестан – комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а в Омской области ведение банка данных осуществляется Министерством труда и социального развития. Анализ банков данных показал, что межведомственный обмен информацией очень часто налажен недостаточно четко – передача данных осуществляется не всегда своевременно. При этом как недостаток отмечается формальный подход к формированию банка данных – межведомственные сверки проводятся эпизодически. Подобное состояние дел препятствует организации своевременной социальной работы с семьями и детьми, находящимися в социально опасном положении.

Наиболее распространенными формами ведения учета несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, являются: ведение журнала (книги) по учету; ведение картотеки; ведение электронных таблиц; использование локальных баз данных; использование автоматизированной информационной системы.

На муниципальном уровне в субъектах Российской Федерации наиболее востребованными являются ведение журнала (книги) – 40 процентов субъектов Российской Федерации; ведение картотеки – 45 процентов субъектов Российской Федерации; ведение электронных таблиц – 46 процентов субъектов Российской Федерации. На региональном уровне преобладает ведение электронных таблиц – 50 процентов субъектов Российской Федерации и использование автоматизированной информационной системы – 30 процентов субъектов Российской Федерации.

Анализ опыта субъектов Российской Федерации по использованию банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении, показывает, что данные сведения используются для: ведения учета данных несовершеннолетних и семей; анализа результативности работы с ними; формирования статистической отчетности по ним; межведомственного обмена данными; оптимизации межведомственного взаимодействия в работе с ними; планирования и коррекции работы с ними; организации индивидуальной профилактической работы с ними; разработки региональных и муниципальных программ по профилактике беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав; повышения эффективности работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также комиссий субъектов Российской Федерации по профилактике беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав¹.

На наш взгляд, осуществлять учет несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, целесообразно не только на региональном и муниципальном уровнях, но и на федеральном уровне, с использованием автоматизированных информационных систем. Такой учет должен быть приведен к единообразию, и полномочиями по формированию баз данных должен обладать один и тот же орган системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних во всех субъектах Российской Федерации. Данными полномочиями, по нашему мнению, должны быть наделены муниципальные комиссии, а обобщать эти сведения должны комиссии субъектов РФ с дальнейшей передачей их Правительственной комиссии, а закрепить их необходимо в новом федеральном законе «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации». Его проект был предложен участниками Соглашения о совместной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов РФ, которое в 2008 году в целях объединения усилий в области совершенствования правовой основы деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав подписали и реализуют 24 субъекта РФ². Работа над проектом длилась более трех лет. Указанный проект с учетом замечаний и предложений всех

¹ См. Сильянов Е. А. Информационно-справочные материалы о выполнении Протокола заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 25 июня 2013 г. № 2 // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2014. – № 1. – С. 12.

² Участники соглашения: Республика Марий Эл; Республика Саха (Якутия); Удмуртская Республика; Республика Хакасия; Республика Бурятия; Республика Татарстан; Краснодарский край; Алтайский край; Амурская область; Республика Мордовия; Кировская область; Курская область; Магаданская область; Рязанская область; Саратовская область; Сахалинская область; Смоленская область; Тамбовская область; Нижегородская область и г. Нижний Новгород; Тульская область; Ульяновская область; г. Петрозаводск Республики Карелия; Чукотский автономный округ.

участников соглашения, а также обсуждения на конференциях был доработан и в мае 2011 года прошел обсуждение в Саратовской областной Думе, после чего в порядке законодательной инициативы был передан во фракцию «Единая Россия» Государственной Думы Российской Федерации, но до настоящего времени обсуждения не прошел. Законопроект включает практически все необходимые положения, которые должны будут регулировать деятельность комиссий в будущем, но, на наш взгляд, в нем необходимо предусмотреть передачу полномочий Комиссий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных родителями, иными законными представителями несовершеннолетних мировым судьям.

Подводя итог, необходимо сказать, что разработка и принятие Федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации» в значительной мере решили бы проблемы определения административно-правового статуса Комиссий.

По мнению Е. В. Ильговой, принятие такого закона крайне необходимо.

Во-первых, это обеспечит единообразие в вопросах понимания места комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также обеспечения защиты прав детей и подростков.

Во-вторых, будет способствовать более эффективной реализации мер, направленных на защиту прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, предупреждению безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

В-третьих, позволит устранить противоречия между существующими в настоящее время различными правовыми актами¹.

Основным выводом в данном параграфе является то, что принятие федерального закона «Об основах организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации» в настоящий момент является крайне необходимым. Данный нормативный акт призван обеспечить создание единой централизованной системы Комиссий; в нем должны быть закреплены основы правового регулирования, принципы деятельности комиссий, система, порядок их образования, основные задачи, подчиненность и ответственность; должны быть разработаны и закреплены единая форма отчетности о деятельности комиссий всех уровней и их компетенции, а также единая форма базы данных несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, с целью качественного и результативного мониторинга деятельности органов и

¹ Ильгова Е. В. Еще раз к вопросу о статусе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, или Услышит ли Москва регионы? // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2013. – № 1. – С. 20–22.

учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; функция координации Комиссий должна быть определена как главенствующая; функция рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, должна быть исключена из полномочий Комиссий с передачей её мировым судьям.

2.2. Административно-правовые основы деятельности подразделений полиции по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних

Проводимая различными ведомствами работа по профилактике семейного неблагополучия, фактов нарушения родителями или иными законными представителями несовершеннолетних прав и интересов их детей не приводит к глобальному снижению криминализации подростковой среды, фактов семейного неблагополучия. Увеличивается число несовершеннолетних, употребляющих наркотические и одурманивающие вещества, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством. Безнадзорные дети являются объектом для преступных групп и лиц по вовлечению их в противоправную деятельность. Не на должном уровне осуществляется работа по выявлению и учету неблагополучных семей, детей и подростков, находящихся в социально опасном положении.

Узким кругом должностных лиц, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями в сфере привлечения к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, являются органы внутренних дел (полиция), должностные лица органов, уполномоченных на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов (ч. 2 и 3 ст. 5.35 КоАП РФ), члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Именно полиция выявляет большинство правонарушений в рассматриваемой сфере, в связи с чем особое внимание сотрудникам полиции следует обращать на установление непосредственного факта (состава) и обстоятельств административного правонарушения; установление личности правонарушителя; установление иных обстоятельств, подлежащих доказыванию; оценку собранных доказательств и составление протокола об административном правонарушении или вынесение мотивированного определения об отказе в возбуждении административного дела; направление дела на рассмотрение уполномоченному органу. Помимо того, в соответствии со статьей 4 ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы внутренних дел России являются самостоятельными субъектами этой системы и обладают специальными и крайне важными полномочиями в рассматриваемой сфере,

что подтверждает наличие в структуре полиции специализированного подразделения по делам несовершеннолетних.

Система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – система профилактики), обеспечиваемая сотрудниками органов внутренних дел, включает в себя:

- специализированные подразделения по делам несовершеннолетних;
- службу участковых уполномоченных полиции;
- центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей;
- патрульно-постовую службу полиции;
- оперативные подразделения полиции.

Так, еще Н. Н. Белявский в свое время отмечал, что «сущность полицейской задачи заключается в том, что полицейские органы должны заниматься отвращением опасностей, грозящих личности, обществу и государству»¹, в том числе и детям.

31 мая 1935 года было принято Постановление СНК СССР², по которому в системе органов внутренних дел создавались подразделения по делам несовершеннолетних, занимающиеся правонарушениями, совершаемыми несовершеннолетними и в отношении них. В этом же нормативном акте органам внутренних дел предоставлялось право привлекать родителей к административной ответственности за действия своих детей.

Сегодня ведущую роль в деле профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав из структурных подразделений территориальных органов внутренних дел призваны играть подразделения по делам несовершеннолетних. Руководство их деятельностью осуществляют подразделения (отделы, отделения, группы) Главного управления по охране общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Главного управления внутренних дел на транспорте, в чьи обязанности входит управленческое воздействие и контроль за деятельностью подразделений субъектов Российской Федерации. В большей степени они осуществляют аналитическую часть работы.

Практическую часть дела, обладая широкими полномочиями в интересующем нас вопросе, чаще всего исполняют инспектора по делам несовершеннолетних и участковые уполномоченные полиции, являющиеся основными представителями полиции, которые выполняют задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ними территории, обслуживаемой органом внутренних дел. Так, только в 2013 г. из 425317 возбужденных дел об административных правонарушениях

¹ Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право). – Петроград, 1915. – С. 18.

² О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935 // Собр. законодательства СССР. – 1935. – № 32. – Ст. 252.

ниях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ, 388558 административных правонарушений в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, выявлено сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних; 33163 – участковыми уполномоченными полиции; 1395 – сотрудниками патрульно-постовой службы полиции; 363 – сотрудниками государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, в 2016 году по данному составу сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних составлено 438776 протоколов из общего количества 456351¹. Участковые уполномоченные полиции, сотрудники патрульно-постовой службы полиции, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России в случае выявления родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, которые не исполняют своих обязанностей, либо нарушают их права и интересы, либо вовлекают своих детей в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, в употребление табака, направляют соответствующую информацию в подразделения по делам несовершеннолетних. Сотрудники данных подразделений на основании данных, полученных по результатам проверки указанной информации, составляют на виновных лиц протоколы по делам об административных правонарушениях.

Личный состав аппаратов оперативных подразделений предупреждает и пресекает правонарушения несовершеннолетних, разоблачает и выявляет организаторов и подстрекателей преступлений несовершеннолетних, а также тех, кто вовлекает их в бродяжничество, пьянство, попрошайничество и прочее. Участковые уполномоченные полиции осуществляют профилактическую работу с неблагополучными семьями, в которых родители отрицательно влияют на детей, а дети совершают правонарушения. Поэтому основные функции по привлечению к административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних выполняются сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних.

В своей деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений, совершенных несовершеннолетними, а также в отношении них сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, руководствуются помимо Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях различными нормативными правовыми актами, среди которых:

- 1) Конституция РФ²;

¹ Статистические данные о результатах работы подразделений территориальных органов МВД России по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2013–2016 годы (форма 180).

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : принята всенародным го-

2) Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹;

3) Федеральный закон от 24.06.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»²;

4) Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»;

5) Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 «Вопросы организации полиции»³;

6) Приказ министра внутренних дел РФ от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации», а также иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, ведомственными правовыми актами и т.д.⁴

В процессе анализа данных нормативных актов установлено, что задачами подразделений по делам несовершеннолетних по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

- предупреждение фактов правонарушений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними, а также в отношении них;

- выявление и устранение условий, способствующих указанным явлениям;

- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, нуждающихся в этом;

- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в противоправную деятельность, в том числе их родителями.

Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел в рассматриваемой нами сфере пользуются следующими правами: в установленном порядке посещать неблагополучные семьи, проводить беседы с несовершеннолетними, их родителями или

лосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

³ Вопросы организации полиции : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 (ред. от 27.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1336.

⁴ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

иными законными представителями и иными лицами; запрашивать информацию у государственных органов и иных учреждений по вопросам, входящим в их компетенцию, приглашать для выяснения указанных вопросов родителей или иных законных представителей несовершеннолетних и иных лиц. В установленном порядке имеют право вносить в соответствующие органы и учреждения предложения о применении мер воздействия, предусмотренных законодательством, в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних.

Инспектора по делам несовершеннолетних вправе принимать участие в рассмотрении соответствующими органами и учреждениями материалов по фактам неисполнения либо ненадлежащего исполнения рассматриваемой категорией лиц своих обязанностей, а также вести учет данных правонарушений, собирать и обобщать информацию, необходимую для составления статистической отчетности.

Нас интересуют прежде всего полномочия инспекторов по делам несовершеннолетних по привлечению к административной ответственности категории лиц, которые рассмотрены нами в данной работе.

В соответствии с приказом МВД России от 05.05.2012 № 403 «О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»¹ сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел имеют право составлять протоколы по делам об административных правонарушениях в сфере защиты прав несовершеннолетних от посягательств со стороны своих родителей по следующим статьям КоАП РФ: ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, 20.22, ч. 1 ст. 20.25.

Отметим, что производство по делам об административных правонарушениях в исследуемой нами сфере общественных отношений в силу посягательства на права и законные интересы несовершеннолетних имеет особые черты. Учитывая это, подробное рассмотрение всех стадий производства по делам об административных правонарушениях не является необходимостью. Остановим внимание лишь на некоторых моментах, представляющих, на наш взгляд, специфику производства по делам об административных правонарушениях в отношении родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, должностных и физических лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств.

В целом производство по делам об административных правонарушениях состоит из стадий, каждая из которых представляет собой самостоя-

¹ О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию : приказ МВД России от 05.05.2012 № 403 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 36.

тельную часть производства, имеющую свои специфические задачи, цели и особенности, «касающиеся участников процесса, их прав и обязанностей, сроков совершения процессуальных действий и характера оформляемых процессуальных документов»¹. Анализ положений законодательства позволяет говорить о наличии четырех самостоятельных стадий производства по делу об административном правонарушении: возбуждение дела об административном правонарушении в данной сфере; рассмотрение и разрешение дела по существу; пересмотр постановления и решения по делу об административном правонарушении (данная стадия является факультативной); исполнение постановления².

Первая стадия – возбуждение дела о противоправном деянии, совершенном родителем, иным законным представителем несовершеннолетнего, – представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление наличия правонарушения, его фактических обстоятельств, их фиксирование и квалификацию. От быстрого исполнения всех этих действий на данной стадии зависит, будут ли созданы объективные предпосылки для быстрого и всестороннего рассмотрения дела об административном правонарушении.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении в первую очередь разрешаются вопросы:

- об отнесении полномочий по рассмотрению материалов дела к компетенции соответствующего субъекта административной юрисдикции;
- установление наличия признаков правонарушения;
- определение нарушенной нормы права, последствий нарушения, круга лиц, участие которых необходимо в деле;
- решение иных вопросов, необходимых для правильного и всестороннего рассмотрения дела (об экспертизе по делу или административном расследовании).

На этой стадии очень часто возникает проблема установления связи между детьми и их родителями или иными законными представителями, так как документы, подтверждающие эту связь, могут отсутствовать. Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних вынуждены обращаться в отделы записи актов гражданского состояния, а это дополнительное время, хотя на сбор материала и направление его в Комиссию отводится 3 дня. В ходе изучения 314 материалов дел об административных правонарушениях, совершенных родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, нами было установлено, что в 8% подобных случаев это становится причиной нарушения сроков направления данных материалов. Органы внутренних дел практически не возбуждают ад-

¹ Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие / под ред. Г. А. Туманова. – М., 1997. – С. 141.

² См. : Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 111.

министративного расследования по данной категории дел, а по категории дел, предусмотренных ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ, это крайне необходимо. На это указывают и сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России, и члены Комиссий, мнение которых мы проанализировали в ходе нашего исследования. Учитывая также, что опрос ребенка в ходе установления всех обстоятельств административного правонарушения, совершенного родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, необходимо проводить в присутствии педагога или психолога (что тоже удлиняет весь процесс опроса), проведение административного расследования по делам об административных правонарушениях в отношении указанных лиц должно стать обязательным.

Данное положение становится актуальным и в связи с тем, что в ходе нашего исследования мы предлагаем ввести такой вид административного наказания, как ограничение родительских прав. Для пресечения административных правонарушений по части 1 статьи 5.35 КоАП РФ, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения подобных дел, исполнения принятых по делу постановлений уполномоченных лиц у сотрудников органов внутренних дел в отношении родителей несовершеннолетних, на наш взгляд, отсутствуют меры, которые будут способствовать защите прав и интересов несовершеннолетних. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в подобных случаях применяются крайне редко. Так, в отношении родителей применяются в основном только:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) привод.

Чаще всего к ним применяется привод, так как на заседания Комиссии они являются крайне редко, особенно если имеют место факты их алкогольной или наркотической зависимости.

В случае выявления фактов неисполнения родителями своих обязанностей или нарушения ими прав детей, сопряженных с условиями непосредственной угрозы жизни и здоровью детей, необходимо изъятие их из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности. То есть, когда существующие меры ответственности не позволяют защитить интересы ребенка в связи с длительностью процедуры их применения, необходимо изъятие ребенка из обстановки, которая угрожает его жизни или здоровью, созданной его родителями или законными представителями, на основании

акта оперативного дежурного органа внутренних дел (п. 5 ч. 3 ст. 13 ФЗ № 120)¹.

В настоящее время поводом для вмешательства сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и сотрудников органов опеки и попечительства и изучения ситуации в семье может быть:

- информация от ребенка;
- информация от родителей (законных представителей), других членов семьи;
- информация от специалистов;
- информация от сверстников и друзей, соседей, иных граждан;
- информация от представителей общественных объединений;
- результаты медицинского осмотра;
- результаты экспертиз;
- дополнительная информация, собранная в ходе психологической диагностики, наблюдений за ребенком.

Источниками данной информации могут быть:

- результаты служебной деятельности (рейды, патронаж и др.);
- обращения граждан;
- информация СМИ;
- телефон доверия (горячей линии);
- иные источники сведений о фактах детского неблагополучия, связанного с реальной угрозой жизни и здоровью ребенка².

Но в указанном законе прописано только, что на основании вышеуказанного акта в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, они принимаются круглосуточно. Порядок и основные условия изъятия ребенка из обстановки, представляющей угрозу его жизни и здоровью, на законодательном уровне не регламентированы. В связи с этим, а также с учетом сделанного в данной работе предложения о введении в КоАП РФ нового вида наказания в виде ограничения родительских прав необходимо законодательное закрепление применения и такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как изъятие ребенка из обстановки, представляющей угрозу его жизни и здоровью. В результате применения именно такой меры обеспечения, возможно дальнейшее определение места пребывания ребенка, если суд назначит обоим родителям административное наказание в виде ограничения родительских прав.

¹ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

² Регламент межведомственного взаимодействия при выявлении и первичной социализации несовершеннолетних, оказавшихся в условиях непосредственной угрозы их жизни и здоровью. – URL: <http://litcey.ru/informatika/59929/index.html>.

Условием, при котором ребенок может быть изъят, должно являться наличие реальной угрозы для его жизни и здоровья, устранить которую невозможно другим способом. При этом данную угрозу необходимо устранять немедленно. Правовое значение будет иметь факт существования такой опасности, а не наличие негативных последствий.

Под непосредственной угрозой жизни следует понимать совокупность обстоятельств, в которых физическое и (или) психическое состояние ребенка приближается к критическому и данные обстоятельства являются последствиями действий родителей. Критическое состояние граничит с такими состояниями, как смерть, атараксия¹.

Непосредственная угроза здоровью – это ситуация, когда существует высокая вероятность наступления вреда здоровью ребёнка средней или тяжёлой степени, а также инвалидности. Так, например, при:

- отсутствии полноценного ухода за ребёнком, когда его жизни или здоровью грозит опасность;
- отказе родителей, иных законных представителей от лечения ребёнка, имеющего заболевания, требующие срочного медицинского вмешательства;
- наличии признаков физического и/или психического насилия над ребёнком;
- нахождении родителей, иных законных представителей в тяжелой степени опьянения и другие.

«Угрозу жизни и здоровью» и «опасность жизни и здоровью» следует разделять по степени вероятности наступления неблагоприятных последствий для ребёнка. При «угрозе» вероятность их наступления максимальная, при «опасности» – возможная.

Поэтому закрепление такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как изъятие ребенка из обстановки, представляющей угрозу его жизни и здоровью, которая возникла по вине родителей или законных представителей, представляется в контексте данного исследования актуальной.

На сегодняшний день принятие решения на основе объективных данных на месте происшествия об изъятии ребенка из обстановки непосредственной угрозы (в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 13 Закона № 120-ФЗ) и о помещении несовершеннолетнего в специализированное учреждение по акту оперативного дежурного ОВД происходит при обязательном участии специалистов органов опеки и попечительства. Однако при возникновении такой ситуации в вечернее или ночное время, в выходные и праздничные дни, как правило, такого специалиста нет, в результате чего вся ответственность за принятие подобного решения ложится на сотрудников орга-

¹ Регламент межведомственного взаимодействия при выявлении и первичной социализации несовершеннолетних, оказавшихся в условиях непосредственной угрозы их жизни и здоровью. – URL:<http://litcey.ru/informatika/59929/index.html>.

нов внутренних дел, что нередко вызывает вопрос о превышении ими полномочий. Но если сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних будут уполномочены на применение такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как изъятие ребенка из обстановки, представляющей угрозу его здоровью, данных противоречий можно будет избежать.

Это позволит также помимо пресечения административного правонарушения, совершаемого родителями или иными законными представителями, в дальнейшем более оперативно принимать меры профилактического воздействия к правонарушителям и будет способствовать скорейшему исправлению ситуации в семье.

В связи с этим предлагаем дополнить часть 1 статьи 27.1 пунктом 13 следующего содержания: «13) Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью», а также предлагаем редакцию статьи 27.20 КоАП РФ:

«27.20. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью

1. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью – это действие, направленное на оперативное реагирование по обеспечению мер безопасности ребенка, нуждающегося в оказании незамедлительной помощи, и помещение его в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

2. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 5.35, частью 2 статьи 6.10 настоящего Кодекса.

3. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, должно быть осуществлено незамедлительно.

4. При изъятии несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, должностным лицом органов внутренних дел (полиции) осуществляется:

- а) осмотр места совершения административного правонарушения;
- б) составление акта обследования жилищно-бытовых условий;
- в) опрос свидетелей.

5. При изъятии несовершеннолетнего составляется акт об изъятии несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью и поме-

щении его в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, о чем в обязательном порядке уведомляются родители несовершеннолетнего. Копия данного акта обязательно направляется родителю или иному законному представителю несовершеннолетнего, в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, орган опеки и попечительства, в специализированное учреждение, прокуратуру».

Форму акта об изъятии несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, предлагаем в приложении № 3.

Анализ накопленного органами внутренних дел современного положительного опыта деятельности по отражению угроз нормальному нравственному и физическому развитию детей показывает, что ее эффективность существенно возрастает за счет создания и развития в структуре подразделений по делам несовершеннолетних специализированного института семейных инспекторов полиции. Так, анализ практики работы семейных инспекторов в нескольких субъектах РФ, таких как Ростовская и Сахалинская области, Ставропольский край и ряд других, позволяет отметить ряд положительных результатов: выявление и установление профилактического контроля за неблагополучными семьями увеличилось в 4 раза; инициирование соответствующих исковых производств в суде – в 2,9 раза. При этом в отношении каждой четвертой семьи, снимаемой с профилактического учета подразделениями по делам несовершеннолетних, профилактический контроль был прекращен в связи с оздоровлением семейно-бытовой атмосферы¹. В Кемеровской области также были введены 20 штатных единиц, но не просто должностей семейных инспекторов, а семейных инспекторов-психологов. И, как показала практика, в большинстве случаев по результатам их деятельности родители встают на путь исправления, семья сохраняется и ребенок остается в ней.

В качестве одной из причин неэффективности своей деятельности сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, опрошенные нами, указали отсутствие необходимых знаний. 62% респондентов отметили, что у них недостаточный объем психолого-педагогических знаний, чтобы проводить эффективную профилактическую работу с неблагополучными семьями. В качестве основных методов изучения причин и условий правонарушений в сфере защиты прав и свобод несовершеннолетних сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних ОВД используют беседу (91%), наблюдение (55%) и изучение учетно-профилактических карточек (76%). Большинство из них отметили, что с сокращением штат-

¹ См.: Семейные инспектора ПДН [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.newstav.ru/новости>.

ной численности в подразделении на более тщательный и подробный анализ ситуации в каждой конкретной семье не остается времени.

Так, например, немного по другому пути пошли в Республике Башкортостан, где по инициативе отдела МВД России «Нефтекамский» совместно с отделом образования, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав получил развитие институт помощников сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних. В качестве экспериментальной площадки был выбран городской округ г. Нефтекамск, где 27 декабря 2011 года Советом городского округа было принято решение о введении дополнительных единиц социальных педагогов в помощь сотрудникам подразделений по делам несовершеннолетних для осуществления деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних в образовательных учреждениях, финансируемых за счет средств муниципальных бюджетов. В результате при муниципальных общеобразовательных бюджетных учреждениях МОУ СОШ №№ 12, 13 были открыты 2 городских реабилитационных оздоровительных медико-педагогических центра, в штатную численность которых включены 9 социальных педагогов¹. Но этого оказалось недостаточно, заменить полноценных семейных инспекторов ПДН они не смогли.

На наш взгляд, профилактическая, а также административно-юрисдикционная работа в отношении неблагополучных семей, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, станет более результативной, если её будут осуществлять семейные инспектора-психологи (по примеру Кемеровской области). Опыт работы Кемеровской и других областей должен распространяться на всей территории Российской Федерации.

К сожалению, в результате прошедшей реформы в Министерстве внутренних дел Российской Федерации штатная численность инспекторов по делам несовершеннолетних значительно сократилась. В регионах, где были введены семейные инспектора, именно эти должности прежде всего и сократили. Хотя, по результатам проведенного нами исследования, сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России считают введение этих штатных единиц в подразделения по делам несовершеннолетних необходимым (76% опрошенных).

Учитывая, что министр внутренних дел Российской Федерации Владимир Александрович Колокольцев одну из приоритетных задач для МВД России видит в укреплении территориальных органов низового звена², на наш взгляд, в правоохранительных органах России повсеместно должны быть введены подобные штатные единицы, которые будут способствовать

¹ См. : Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. – URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru>.

² См. : Интервью Владимира Колокольцева // Российская газета. Столичный выпуск № 6004(28). – URL: <http://www.rg.ru/2013/02/11/>.

защите несовершеннолетних граждан от различных видов семейного неблагополучия. При этом очевидно, что для положительной практики их деятельности требуется дальнейшее методическое и организационное совершенствование. Деятельность рассматриваемого института в первую очередь должна быть направлена на оказание индивидуальной помощи конкретной семье и коррекцию асоциального поведения взрослых и детей.

Таким образом, основным выводом данного раздела является то, что штатных единиц подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России субъектов РФ, которые выполняют основную функцию по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, нарушающих права и интересы своих несовершеннолетних детей, недостаточно. Расширение численности данных подразделений необходимо производить с введением таких штатных должностей, как семейные инспектора-психологи.

Для более эффективной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России по привлечению к ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, по защите прав и законных интересов несовершеннолетних предложено законодательное закрепление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью¹.

2.3. Взаимодействие органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по выявлению фактов семейного неблагополучия

Становление системы государственных органов, которая смогла бы обеспечить все необходимые условия для жизни и полноценного развития детей, защиты их прав и свобод, растянулось в нашей стране на долгие годы. В 1990 году Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция ООН о правах ребенка, однако до сих пор наше законодательство не свободно от противоречий с международно-правовыми актами. Проблемы межведомственной раздробленности, недостаточные финансирование и контроль исполнения законодательных и нормативных актов, обеспечивающих защиту прав детей, по-прежнему имеют место.

Необходимость построения более эффективной согласованной системы органов, занимающихся проблемами семейного неблагополучия и профилактики правонарушений со стороны не достигших восемнадцатилетия лиц, подчеркивается многими учеными. Кроме того, на данное обстоя-

¹ См. : Приложение 2.

тельство указывают и многочисленные изменения в законодательстве, регламентирующем функционирование системы предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних как на федеральном, так и местном уровне.

Система государственных органов, призванных обеспечивать защиту прав и интересов несовершеннолетних, в Российской Федерации сложилась, однако взаимодействие между ними недостаточно скоординировано. На эту проблему неоднократно обращали внимание многие исследователи¹. В неё вошли:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- органы управления социальной защитой населения;
- федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее – органы, осуществляющие управление в сфере образования);
- органы опеки и попечительства;
- органы по делам молодежи;
- органы управления здравоохранением;
- органы службы занятости;
- органы внутренних дел.

И последними в данную систему были включены законодателем органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции)².

Условно субъекты профилактики правонарушений несовершеннолетних делятся на специализированные государственные и общественные

¹ См. : Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2012. – С. 52; Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2011. – С. 85; Таибова О. Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних : административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2006. – С. 98; Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации : административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2014. – С. 144; Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 33; Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – С. 96.

² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 07.06.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

органы и учреждения и органы, которые осуществляют данную деятельность наравне с иными функциями.

К специальным субъектам профилактики правонарушений несовершеннолетних относятся:

- Правительственная комиссия РФ по делам несовершеннолетних и защите их прав, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах исполнительной власти и местного самоуправления в субъектах РФ;

- подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел;

- центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей ОВД;

- органы опеки и попечительства;

- специализированные учебно-воспитательные учреждения для несовершеннолетних с девиантным поведением (открытого и закрытого типа);

- специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации (социально-реабилитационные центры, приюты, центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей);

- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции);

- государственные и муниципальные учреждения по делам молодежи (центры социального обслуживания молодежи, центры социально-психологической помощи);

- общественные формирования (общественные комиссии по делам несовершеннолетних, внештатные сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних и другие общественные формирования, основной задачей которых является профилактическая работа с детьми).

Ко второй группе субъектов профилактики правонарушений несовершеннолетних можно отнести:

- органы государственной власти и местного самоуправления общей компетенции, организующие программирование, планирование, правовое и ресурсное обеспечение этой деятельности, контроль ее результатов;

- правоохранительные органы в целом;

- институты социального воспитания – семью, школу, трудовой коллектив, учреждения культуры, спорта и досуга;

- учреждения здравоохранения и социального обслуживания, государственной службы занятости;

- негосударственные учреждения (общественные объединения, религиозные организации, ассоциации, фонды), которые в соответствии с их уставами осуществляют нравственное, эстетическое, физическое, трудовое воспитание и обучение несовершеннолетних и способствуют утверждению у них здорового образа жизни, содействуют их социальной реабилитации и ресоциализации, взаимодействуют с государственными учреждениями,

осуществляющими мероприятия по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹.

Таким образом, субъектами системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в широком смысле следует считать совокупность государственных и негосударственных организаций и учреждений, осуществляющих деятельность, направленную на формирование позитивной среды социализации молодежи, защиту и охрану её прав и свобод, коррекцию отклоняющегося поведения, реагирование на правонарушения несовершеннолетних предусмотренными законодательством мерами.

Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами большое внимание уделяется предупреждению и раннему выявлению фактов семейного неблагополучия, которые способствуют снижению уровня защищенности детей. Так, МВД России, всецело поддерживая основные направления Национальной стратегии, а также плана основных мероприятий программы Десятилетия детства, о которых в этой работе уже говорилось, принимает активное участие в разработке планов первоочередных мероприятий по реализации их важнейших положений. Это касается как Плана первоочередных мероприятий до 2014 года, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2012 года, Плана первоочередных мероприятий на 2015–2017 годы, так и Плана основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках Десятилетия детства.

В качестве первоочередных мероприятий до 2017 года были запланированы:

1. Разработка Концепции развития системы профилактики правонарушений несовершеннолетних.
2. Совершенствование деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Но это было реализовано только отчасти. Перечисленные мероприятия позволили акцентировать внимание всех субъектов системы профилактики на актуальности проблем и сосредоточить их усилия на принятии эффективных мер по преодолению имеющихся негативных тенденций.

Своевременность и эффективность принятия мер воздействия к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних, не исполняющим свои обязанности, проведение мероприятий, необходимых для исправления ситуации в семьях, во многом зависят от степени семейного неблагополучия на момент его выявления. Это указывает на необходимость раннего выявления семей, в которых нарушаются права и свободы детей

В целях профилактики семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми проводятся различные мероприятия (рейды, проверки

¹ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная : учебник. – М. : ЦОКР МВД России, 2009.

жилищно-бытовых условий, оперативное реагирование на поступившую информацию о семейном насилии и др.) по выявлению детей и семей, находящихся в социально опасном положении. В связи с этим органами внутренних дел, а также всеми субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на постоянной основе проводится профилактическая работа в отношении родителей (иных законных представителей несовершеннолетних), не исполняющих обязанности по воспитанию детей. При выявлении указанные семьи ставятся на профилактические учеты в подразделениях по делам несовершеннолетних, а также в комиссии. По состоянию на конец 2016 года на учете в органах внутренних дел состояло свыше 126 тыс. родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих обязанности по воспитанию и содержанию детей, к административной ответственности, предусмотренной ст. 5.35 КоАП РФ, привлечено более 453870 родителей¹. Сокращение числа сотрудников полиции, работающих в подразделениях по делам несовершеннолетних, понизило эффективность адресной работы с семьями, уровень взаимодействия всех субъектов системы профилактики снизился.

Взаимодействие субъектов профилактики предполагает совместное целенаправленное осуществление комплекса мер по своевременному выявлению несовершеннолетних и их семей, которые нуждаются в социальной, правовой или иной помощи, а также их социально-педагогическую реабилитацию и предупреждение совершения ими правонарушений и антиобщественных действий.

В связи с этим необходимо внедрение новых технологий и методов раннего выявления таких семей и детей, оказание эффективной помощи им, а также улучшение взаимодействия всех субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории России. В некоторых регионах существуют яркие положительные примеры такого взаимодействия, которые, на наш взгляд, возможно применять повсеместно.

Так, в Иркутской области с 1 августа 2013 года работает отделение психолого-педагогической помощи в ОГБУСО «Территориальный центр социальной помощи семье и детям», созданное после утверждения Положения о межведомственном взаимодействии по противодействию насилию в отношении детей. Положение регулирует создание базы данных органов и учреждений системы профилактики в каждом муниципальном образовании, где семья и ребенок могут получить специализированную помощь в случаях, если в отношении ребенка совершены насильственные действия или он совершил попытку суицида. Кроме того, урегулирован порядок и сроки передачи информации, координация сопровождения семьи и ребенка

¹ Статистические данные о результатах работы подразделений территориальных органов МВД России по предупреждению и пресечению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних за 2016 год (форма 180).

в реабилитационный период¹. А в Тамбовской, Костромской и Ярославской областях происходит внедрение технологий социальной реабилитации родителей, имеющих несовершеннолетних детей и страдающих алкогольной зависимостью, с целью снижения числа родителей, лишенных родительских прав, восстановления нормальных семейных отношений, повышения качества жизни семей.

Но одной из проблем, связанных с выявлением фактов семейного неблагополучия в случаях, когда родители страдают алкогольной или наркотической зависимостью, является непредставление учреждениями здравоохранения в органы внутренних дел информации о подобных фактах.

При этом сотрудники медицинских учреждений ссылаются на положения Федеральных законов от 21.11.2012 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»² и от 02.07.1992 №3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»³. Однако Федеральный закон от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» предусматривает обязанность субъектов системы профилактики, каковыми являются и учреждения здравоохранения, информировать:

- орган опеки и попечительства – о выявлении несовершеннолетних, находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;

- орган управления социальной защитой населения – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

- орган внутренних дел – о выявлении родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния.

Получается, что законодательством предусмотрена возможность информирования субъектов системы профилактики о фактах семейного неблагополучия, обусловленных такими заболеваниями родителей, как наркотическая или алкогольная зависимость, но на практике получается иначе. Так, в Брянской, Ивановской, Курской и Рязанской областях информация из медучреждений по фактам семейного неблагополучия, а так-

¹ Мониторинг реализации национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы. – URL: <http://мониторингсид.рф/authorities/show/2920>.

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21.11.2012 № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

³ О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/>

же выявленных фактах проживания детей с родителями, страдающими алкогольной или наркотической зависимостью, поступает исключительно по инициативному запросу органов внутренних дел. В Тамбовской области вопрос о передаче сведений учреждениями здравоохранения о лицах, имеющих детей и состоящих на учетах в связи с алкогольной или наркотической зависимостью, в настоящее время только прорабатывается. В Тульской области практика первичного информирования наркологическими диспансерами о лицах, злоупотребляющих спиртными напитками (наркотическими веществами), отсутствует.

Кроме того, из органов здравоохранения в подразделения по делам несовершеннолетних ОВД поступает лишь небольшая часть от общего количества сведений, указывающих на факты неисполнения родителями обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию детей. Так, в Воронежской области она составляет 5% от общего числа, в Брянской и Ивановской областях – 13,3% и 12,1% соответственно.

В отдельных субъектах Российской Федерации процесс обмена информацией между ведомствами разрешается путем создания локальных нормативных правовых актов (соглашений, договоров) и методик. Так, в Курской области действует методика взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по оказанию своевременной правовой, социальной и педагогической помощи детям, подвергшимся жестокому обращению со стороны взрослых лиц, на основании которой сотрудники учреждений здравоохранения проводят медицинскую оценку состояния ребенка – жертвы жестокого обращения, фиксируя данные в медицинской карте, при необходимости госпитализируют его, направляют служебную записку руководителю лечебного учреждения и в органы внутренних дел¹. В Смоленской области между областным наркологическим диспансером, социально-реабилитационным центром для несовершеннолетних «Феникс» и Центром психолого-медико-социального сопровождения заключены договора о совместной деятельности, связанной с профилактикой употребления психоактивных веществ. Управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Ивановской и Тверской области в соответствии с разработанными в данных регионах межведомственными соглашениями ежеквартально направляют в адрес подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России информацию о выявленных ими родителями-наркоманах, имеющих на воспитании несовершеннолетних детей.

¹ Методика межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Курской области по выявлению и учету несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства, утвержденная постановлением комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве Курской области от 20 мая 2008 года. – URL: <http://komissy.ru/main/wp-content/uploads/downloads/2012/07/kursk21>.

С 10.01.2014 вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 435-ФЗ «О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹, которым расширен перечень органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В него в настоящее время добавлены:

- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, функции и полномочия которых с 05.04.2016 Указом Президента РФ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» переданы Министерству внутренних дел РФ;

- учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

На наш взгляд, в полномочиях и органов здравоохранения, и органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков, должна быть обязательно закреплена обязанность немедленно сообщить:

- для органов здравоохранения – о фактах употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, а также об алкогольной или наркотической зависимости лиц, которые имеют несовершеннолетних детей;

- для органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков – о фактах выявления лиц, которые имеют несовершеннолетних детей, совершивших преступления или административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов сильнодействующих веществ.

Данные полномочия необходимо закрепить в положениях Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Такое информирование позволит акцентировать внимание всех субъектов системы профилактики на решении рассматриваемых актуальных проблем и поможет сосредоточить их усилия на принятии эффективных мер по преодолению имеющихся негативных тенденций.

Мероприятия по профилактике семейного неблагополучия и жестокого обращения с детьми носят комплексный характер и осуществляются органами внутренних дел во взаимодействии с другими субъектами системы профилактики. Значительная роль в координации деятельности органов

¹ О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: федеральный закон от 28.12.2013 № 435-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 7000.

и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних принадлежит комиссиям.

В целях своевременного принятия мер реагирования по фактам неблагополучной обстановки в семьях, имеющих несовершеннолетних детей, нарушения их прав и законных интересов в ряде субъектов Российской Федерации нарабатывается опыт взаимодействия органов внутренних дел с органами и учреждениями здравоохранения (женскими консультациями, детскими поликлиниками, травматологическими пунктами), социальной защиты населения, комиссиями, образовательными организациями. Создаются межведомственные службы, способные в оперативном режиме оказать помощь семьям и детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации¹.

В субъектах Российской Федерации существуют различные межведомственные службы, деятельность которых направлена на выявление семейного неблагополучия и оказание поддержки семьям с детьми:

- служба социальных участковых, главной задачей которой является ранняя профилактика семейного неблагополучия, безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних (Республика Бурятия, Республика Татарстан, Забайкальский край, Астраханская, Белгородская, Вологодская, Новосибирская, Томская области).

В Белгородской области развивается система социальных участковых служб в составе участкового врача-педиатра, медсестры, инспектора по делам несовершеннолетних, участкового уполномоченного полиции территориального органа внутренних дел, специалистов городской (районной, сельской) администрации, органов социальной защиты населения, опеки и попечительства, которая позволяет осуществлять своевременное патронажное обслуживание по месту жительства семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

Их работа заключается в выявлении, сопровождении и поддержке семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, совместно с органами профилактики до вывода семьи из кризисной ситуации, в реализации индивидуальных социальных программ по работе с семьями, оказании своевременных консультативных услуг. Создание отделений участковой социальной службы позволило выстроить эффективную комплексную систему профилактической работы с неблагополучными семьями на ранней стадии кризиса, направленную на восстановление семьи, обеспечение в ней условий для соблюдения прав ребенка. Кроме того, данный вид службы позволил обеспечить доступность социальных услуг для семей, проживающих в отдаленных населенных пунктах;

- уличная социальная работа – работа мобильных групп, направленная на своевременное выявление несовершеннолетних, совершающих само-

¹ Проект доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в РФ» за 2012 год // URL: http://zentrzachita.ru/news/doklad.php?bitrix_include_areas=N&.../#11 (дата обращения 14.11.2016).

вольные уходы из дома, склонных к бродяжничеству, целью которой является профилактика детской безнадзорности, асоциального поведения в подростковой среде в вечернее и ночное время (Республика Бурятия, Забайкальский край, Астраханская, Белгородская, Вологодская, Новосибирская, Томская области)¹.

Работа с данной категорией несовершеннолетних включает в себя разработку и реализацию планов индивидуально-профилактической работы, предусматривает мероприятия по применению мер административного воздействия к родителям; организацию досуга; индивидуальную работу психолога, профилактические беседы;

- мобильная социальная помощь – создание мобильных групп (бригад) для проведения патронажа семей, находящихся в социально опасном положении (Республика Коми, Республика Тыва, Алтайский край, Амурская, Вологодская, Новгородская, Новосибирская, Тверская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ).

В состав мобильных групп (бригад) входят специалисты органов системы профилактики социального неблагополучия, а также других служб. Работа групп (бригад) осуществляется в соответствии с разработанным планом на межведомственном уровне. Совместная работа служб позволяет не только наиболее полно проводить анализ проблем ребенка и его семьи, но и находить выход из создавшегося положения.

Так, в Краснодарском крае в отделениях профилактики семейного неблагополучия государственных бюджетных учреждений социального обслуживания населения созданы мобильные бригады в составе специалистов по социальной работе, юрисконсульта, психолога, сотрудников здравоохранения, полиции, опеки и попечительства и других заинтересованных учреждений и ведомств, которые незамедлительно выезжают при поступлении к ним информации о семьях, находящихся в социально опасном положении.

Активно внедряются в практику работы субъектов Российской Федерации и другие технологии работы с детьми и семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию:

- служба сопровождения социально неблагополучных семей, в которых родители не выполняют надлежащим образом обязанности по воспитанию детей (Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Костромская, Новосибирская и Ярославская области)². Так, в Республике Калмыкия социальный патронаж асоциальных семей и подростков с девиантным поведением, осуществляемый социальными педагогами образовательных организаций, представителями родительской общественности в тесном взаимодействии с комиссиями, специалистами учреждений здравоохранения, социальной защиты, органов образования и внутренних дел, является дей-

¹ Проект доклада «О положении детей и семей, имеющих детей, в РФ» за 2012 год. – URL: http://zentrzachita.ru/news/doklad.php?bitrix_include_areas=N&.../#10.

² Там же.

ственной мерой по предупреждению жестокого обращения и насилия в отношении несовершеннолетних;

- группы временного пребывания, в том числе группы социальной поддержки детей из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, группы кратковременного пребывания для детей с ограниченными возможностями здоровья (Ставропольский край, Курская и Ярославская области)¹.

Например, при Советском районном суде г. Липецка совместно с ГУЗ «Липецкий областной наркологический диспансер» функционирует «Школа родителей», благодаря чему кандидаты на лишение родительских прав получают шанс стать достойными родителями. Направления для посещения занятий в «Школе родителей» выдаются сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних всем родителям, в отношении которых готовятся материалы на лишение (ограничение) родительских прав. В ходе занятий проводится медицинское обследование и психологическая коррекция родителей, по результатам диспансер готовит заключение, которое может повлиять на решение суда. Количество родителей, обратившихся за помощью, с каждым годом увеличивается. С мая 2011 года данный опыт был распространен на все суды г. Липецка².

Прежде чем принять окончательное решение о лишении родительских прав или ограничении в родительских правах, судом проводится исследование, все ли меры профилактического воздействия приняты в отношении кандидата на лишение (ограничение), и, если весь комплекс таких мер не исчерпан, используется такая форма решения суда, как предупреждение о необходимости выполнения родительских обязанностей. При принятии таких решений судами выносятся определения в адрес различных учреждений и ведомств, способных оказать воздействие на родителей.

В отношении родителей, являющихся кандидатами на лишение родительских прав, судами принимаются решения об ограничении их в родительских правах с возложением определённых обязанностей, контроль за соблюдением которых в большинстве случаев возлагается на сотрудников ОВД и представителей органов опеки и попечительства. Выполнение либо невыполнение возложенных судом обязанностей в дальнейшем (по истечении срока ограничения в родительских правах) является одним из критериев оценки, влияющих на решение суда. Сотрудники полиции ежеквартально направляют в суд информацию о результатах профилактических мероприятий, а также сведения о выполнении гражданами возложенных на них обязанностей.

Важно подчеркнуть, что особое значение в вопросе профилактики семейного неблагополучия приобретает своевременно полученная информация, поскольку своевременная нейтрализация, последовательная его

¹ Проект доклада «О положении детей и семей, имеющих детей в РФ» за 2012 год. – URL: http://zentrzachita.ru/news/doklad.php?bitrix_include_areas=N&.../#10.

² Марков И. И. Курс на открытость // Советник Президента. – 2013. – № 111. – URL: <http://www.sovetnikprezidenta.ru/>

профилактика обеспечивают возможность предупреждения преступлений и иных правонарушений в отношении несовершеннолетних. Однако взаимный обмен информацией между субъектами в большинстве случаев носит эпизодический характер, что, к сожалению, не приносит положительного результата в профилактической работе.

Вместе с тем необходимость совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, судебной системы следует из международных обязательств Российской Федерации. Создание эффективной системы профилактики, специализированной судебной системы по делам несовершеннолетних является реализацией обязательств России по применению общепризнанных принципов и норм международного права, прежде всего – Конвенции ООН о правах ребенка, Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних. При этом в субъектах РФ, в первую очередь в Саратовской, Московской, Архангельской, Томской, Калужской, Пензенской областях, в Пермском крае и в ряде других регионов, была принята региональная нормативно-правовая база, позволившая комиссиям эффективно обеспечивать осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Уже в 30 субъектах Российской Федерации апробируются опытные модели ювенальной юстиции, учитывающие международно-правовые стандарты. Идет процесс гуманизации правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей. При этом противники ювенальной юстиции возражают не только против специализированных «детских судов». Их опасения вызывают и такие меры по предотвращению насилия в отношении детей, как «горячие линии» телефонов доверия с возможностью ложных доносов и «мстительных» жалоб детей на родителей, и в целом сама идея чиновничьего, на их взгляд, вмешательства в жизнь семьи. Хотя акцент здесь ставится на изменение командно-административной системы работы субъектов профилактики в отношении семьи на профилактически-помогающую систему для выстраивания плановой профессиональной работы «со случаем» по месту жительства семей с детьми¹.

¹ См.: Материалы двухдневной Конференции по вопросам профилактики безнадзорности и правонарушений, усиления борьбы с преступностью несовершеннолетних на территории Смоленской области с участием ответственных секретарей комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав Смоленской области, представителей субъектов системы профилактики, представителей некоммерческих организаций Смоленской области, членов правительственной, региональных и районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав субъектов Российской Федерации, заинтересован-

Так, в одних государствах создаются при судах должности специализированных работников (например, Польша); в других службы социальных ювенальных работников созданы автономно от судов. Примерами могут быть службы социальной защиты молодежи во Франции, службы судебной помощи несовершеннолетним в Германии, службы пробации в Канаде, пробационные центры в Дании и др.¹

В странах англо-саксонской правовой системы нередко происходит вмешательство государства в дела семьи по многочисленным и часто неконкретно сформулированным основаниям. Но широкое распространение фостерных семей – профессиональных семей, с которыми государство заключает контракты на воспитание детей, на наш взгляд, является положительным опытом защиты права ребенка на воспитание в семье. В США создана федеральная система защиты детей – Child Welfare System, которая включает в себя более тысячи организаций, реализующих более двухсот программ в сфере защиты прав и интересов детей. Наиболее крупными организациями, входящими в указанную систему, являются: Детское бюро США, Лига благополучия детей Америки, Агентство США по защите детей, Национальный центр проблем жестокого обращения и пренебрежения детьми, Отдел борьбы с эксплуатацией и надругательством над детьми Министерства юстиции США².

Интересным является опыт работы правоохранительных органов Швеции, где при полиции осуществляет свою деятельность отдел социальной службы. Данная служба осуществляет первичный сбор информации о несовершеннолетнем правонарушителе для того, чтобы помочь муниципальной социальной службе по месту жительства ребенка оказать ему реабилитационную помощь. Полагаем, наличие социального работника в структуре полиции в России позволит решить такую проблему административной юрисдикции в отношении несовершеннолетних, а также защиты прав несовершеннолетних от противоправных посягательств их родителей или иных законных представителей, когда участие психолога, педагога либо социального работника необходимо в процессе принятия объяснения у несовершеннолетнего³. В связи с этим предлагаем закрепить в статье 26.3 КоАП РФ «Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей» обязательное участие данных лиц при опросе несовершеннолетних правонарушителей, а также детей, чьи права нарушены.

ных ведомств. – URL: <http://www.pandia.ru/text/78/080/23798-2.php>.

¹ См.: Попаденко Е. В. Ювенальная юстиция: зарубежный опыт и проблемы становления в России. – URL: <http://jurlugansk.ucoz.org/books/visnik-lduvs-2011-spec.vip.5.pdf#page=461>.

² Karger H. J., Stoesz D. American social welfare policy: A Pluralist Approach (4th ed.). – Boston : Allyn and Bacon, 2002. – P. 54.

³ См.: Опыт социальных служб Швеции. – URL: <http://volkul-akm.livejournal.com/134902.html>.

В целом же деятельность по профилактике фактов нарушения прав несовершеннолетних лицами, их воспитывающими, может быть эффективной лишь при условии объединения усилий всех субъектов профилактики, их теснейшего взаимодействия, которое должно осуществляться путем взаимного информирования о правонарушениях несовершеннолетних, причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений, о родителях и лицах, их заменяющих, не выполняющих обязанности по воспитанию детей. И в этой деятельности всё больше должны участвовать суды Российской Федерации. Особенно с учетом наших предложений, обобщаемых в данном исследовании. Механическое же копирование опыта других стран, в особенности иного, зачастую ценностно противоположного, вызывает негативные последствия в нашем обществе.

Таким образом, из-за отсутствия общих для всех субъектов Российской Федерации подходов по организации работы возникает правовая неопределенность относительно их статуса. Решение проблемы видится нам в принятии Правительством РФ Положения о взаимодействии всех субъектов профилактики семейного неблагополучия на федеральном уровне с введением упомянутых мобильных подразделений социальной помощи, которые, на наш взгляд, помимо основной профилактической функции, должны будут способствовать и раннему выявлению фактов неисполнения родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей в отношении своих детей.

Для обеспечения более тесного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по раннему выявлению фактов семейного неблагополучия в полномочиях органов здравоохранения и органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков, должна быть закреплена обязанность немедленно сообщать:

- для органов здравоохранения – о фактах употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, а также об алкогольной или наркотической зависимости лиц, которые имеют несовершеннолетних детей;

- для органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков – о фактах выявления лиц, совершивших преступления или административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, которые имеют несовершеннолетних детей.

Данные полномочия необходимо закрепить в положениях Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденная Указом Президента от 01.06.2012 №761, и основные мероприятия Десятилетия детства, утвержденные Указом Президента РФ от 29.07.2017, подтверждают, что на сегодняшний день в нашей стране остается нерешенной проблема выявления и профилактики достаточно большого количества фактов семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и правонарушений в отношении них.

Таким образом, актуальность и практическая значимость темы настоящего исследования обусловлены тем, что существующие меры административной ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, нарушивших права и интересы последних, которые предусмотрены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, часто являются малоэффективными и недейственными. В связи с этим хотелось бы предложить ряд мер правовой защиты интересов несовершеннолетних детей от нарушений со стороны их родителей, иных законных представителей, лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию и защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств.

Авторами обосновано предложение о законодательной регламентации административной ответственности лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств по ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.10, ч.2 ст. 6.23, ст. 20.22, по предлагаемым редакциям ст. 5.35.1, ч. 3 ст. 6.24 КоАП РФ (то есть на основании договора или в соответствии с занимаемой должностью).

Учитывая последние законодательные новеллы, касающиеся охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, сделаны предложения по устранению возникших пробелов в административном законодательстве:

- предложена следующая редакция части 2 статьи 6.24 КоАП РФ: «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках, а также курение табака в помещении, закрытом пространстве в присутствии несовершеннолетнего – », а также дополнение указанной статьи частью 3 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетних, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей или обязательных работ на срок до пятидесяти часов»;

- статью 20.22 КоАП РФ предложено изложить в следующей редакции: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо курение табака, потребление (распитие) ими ал-

когольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ – »).

На основании положения о том, что родители являются законными представителями несовершеннолетнего, ясно – их обязанностью является создание безопасной среды развития ребенка, они не должны осуществлять действий, влекущих за собой нарушение прав ребенка на охрану здоровья и благоприятную среду обитания. Бездействие родителей в данном направлении указывает на отсутствие заботы со стороны последних в отношении своих детей. В связи с этим аргументировано введение ответственности родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, за оставление своих детей без присмотра.

Предложена новая статья 5.35.1 КоАП РФ «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств» в следующей редакции:

«Оставление несовершеннолетнего в возрасте до семи лет без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до тысячи пятисот рублей или обязательные работы на срок до ста часов».

За оставление ребенка в транспортном средстве предлагается введение новой части 7 ст.12.19 КоАП РФ в следующей редакции: «Оставление детей до 10-летнего возраста во время остановки или стоянки транспортного средства (легковых и грузовых автомобилей) – влечет наложение административного штрафа в размере от тысячи до трех тысяч рублей», а также редакция части 8 ст.12.19 КоАП РФ: «Действия, предусмотренные частью 7 настоящей статьи, совершенные родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов».

В работе с учётом особенностей процессуального положения ребенка доказана обязательность присутствия педагога или психолога при его опросе в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Так, ст. 25.1 КоАП РФ предложено дополнить ч. 5 в следующей

редакции: «При опросе несовершеннолетнего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, обязательно присутствие законного представителя несовершеннолетнего, а также педагога или психолога», а ст. 25.2 – частью 5 в следующей редакции: «При опросе несовершеннолетнего потерпевшего, когда субъектом правонарушения выступают родители или иные законные представители несовершеннолетнего, обязательно присутствие педагога или психолога».

Обоснована целесообразность закрепления административного наказания в виде обязательных работ в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств. Данный вид наказания предлагается назначать по ст. 5.35, предлагаемой ст. 5.35.1, ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23, предлагаемой редакции ч. 3 ст. 6.24, ст. 20.22 КоАП РФ.

В рамках проведенного исследования предложено пересмотреть концепцию применения ограничения родительских прав как меры юридической ответственности только в рамках Семейного кодекса РФ. В нашей стране за неисполнение своих родительских обязанностей, вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, а также в процесс потребления табака необходимо ввести в отношении родителей несовершеннолетних такой вид административного наказания, как ограничение родительских прав на срок от одного до шести месяцев в административное законодательство (ст. 5.35 ч. 2 ст. 6.10, ч. 2 ст. 6.23 и предлагаемой ст. 5.35.1 КоАП РФ). Кроме того, проведенное нами исследование свидетельствует об острой необходимости скорейшего принятия Федерального закона «О патронате в Российской Федерации», а также переподготовки специалистов социальных служб, органов опеки и попечительства для оказания квалифицированной помощи семьям, в которых родители не должным образом исполняют свои обязанности.

Для обеспечения эффективности предложенного вида административного наказания обосновывается введение такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в КоАП РФ, как изъятие ребенка из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, которая возникла по вине его родителей.

В связи с этим предложено дополнить часть 1 статьи 27.1 пунктом 13 следующего содержания: «13) Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью», а также предложена редакция статьи 27.20 КоАП РФ: «27.20. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью». Подобная мера позволит в дальнейшем более оператив-

но принимать меры профилактического воздействия к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних и будет способствовать защите прав и интересов детей.

Для повышения эффективности деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних предложено включить в их штат должности семейных инспекторов-психологов для организации работы с родителями или иными законными представителями несовершеннолетних. Организация психологического сопровождения профилактической деятельности сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних территориальных органов МВД России будет способствовать качественному улучшению работы по охране общественного порядка и общественной безопасности, профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений, совершенных как несовершеннолетними, так и в отношении них.

В полномочиях органов здравоохранения и органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков, должна быть закреплена обязанность немедленно сообщить:

- для органов здравоохранения – о фактах употребления наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, а также об алкогольной или наркотической зависимости лиц, которые имеют несовершеннолетних детей;

- для органов ОВД, выполняющих функции по контролю за оборотом наркотиков – о фактах выявления лиц, которые имеют несовершеннолетних детей, совершивших преступления или административные правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ.

Данные полномочия должны быть закреплены в положениях Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Взаимодействие субъектов системы профилактики предполагает совместное целенаправленное осуществление комплекса мер по своевременному выявлению несовершеннолетних и их семей, находящихся в социально опасном положении, а также их социально-педагогическую реабилитацию и предупреждение совершения ими правонарушений и антиобщественных действий. В связи с этим необходимо внедрение новых технологий и методов раннего выявления семейного неблагополучия и оказания поддержки семьям с детьми, находящимися в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации, социально-психологической реабилитации детей, пострадавших от жестокого обращения и преступных посягательств, а также улучшение взаимодействия всех субъектов системы профилактики рассматриваемых явлений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Всемирная декларация «Об обеспечении выживания, защиты и развития» : провозглашена Резолюцией ООН от 30 сентября 1990 г. Нью-Йорк // Дипломатический вестник. – 1992. – № 6. – С. 10–13.

2. Декларация прав ребенка : провозглашена Резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 г. // СПС «Консультант Плюс».

3. Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. (пересмотренная) : принята в г. Страсбурге 03.05.1996, ратифицирована Федеральным законом от 03.06.2009 № 101-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. – С. 17–67.

4. Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН от 20.11.1989, ратифицирована Постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.

5. Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей : подписана в Гааге 19 октября 1996 года, ратифицирована Федеральным законом от 05.06.2012 № 62-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей» // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/> (дата обращения: 14.10.2017).

6. Конституция Российской Федерации: офиц. текст по состоянию на 5 февр. 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

9. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

11. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

12. Об опеке и попечительстве : федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

13. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3177.

14. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

15. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

16. Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 721.

17. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании : закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

18. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 35. – Ст. 4774.

19. О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 23. – Ст. 2994.

20. Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации : распоряжение Правительства от 30.07.2014 № 1430-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 32. – Ст. 4557.

21. Об утверждении примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 06.11.2013 г. № 995 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 45. – Ст. 5829.

22. Об утверждении плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : распоряжение Правительства РФ от 05.02.2015 № 167-р // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 7. – Ст. 1067.

23. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 35. – Ст. 4811.

24. О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 31.05.1935 // Собрание законодательства СССР. – 1935. – № 32. – Ст. 252.

25. О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 06.05.2006 № 272 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2093.

26. Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

27. О полномочиях должностных лиц МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию : приказ МВД России от 05.05.2012 № 403 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 36.

28. Кодекс Липецкой области об административных правонарушениях : закон Липецкой области от 31.08.2004 № 119-ОЗ // Липецкая газета. – 2004. – 10 сент.

29. Об административных правонарушениях на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ // Коммуна. – 2004. – 13 янв.

30. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Калининградской области от 09.04.2004 № 382 // Российская газета (Запад России). – 2004. – 3 июня.

31. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Смоленской области от 04.09.2007 № 90-з // Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области. – 2007. – 12 сент.

32. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 04.10.2005 № 62-ОЗ // Коммуна. – 2005. – 22 окт.

33. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 13.11.2006 № 1132-КЗ // Кубанские новости. – 2006. – 21 нояб.

34. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ленинградской области : областной закон Ленинградской области от 29.12.2005 № 126-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. – 2005. – 30 дек.

35. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области : закон Московской области от 30.12.2005 № 273/2005-ОЗ // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – 12 янв.

36. О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ростовской области : областной закон Ростовской области от 26.12.2005 № 425-ЗС // Наше время. – 2005. – 29 дек.

37. О патронате : закон Московской области от 05.07.2003 № 77/2003-ОЗ // Вестник Московской областной Думы. – 2003. – № 9.

38. О патронатном воспитании в Воронежской области : закон Воронежской области от 29.12.2010 № 155-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. – 2010. – № 12 (I). – Ст. 806.

Материалы судебной практики

39. О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 // Рос. газ. – 1998. – 10 июня.

Диссертации, авторефераты диссертаций

40. Бойко С. С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Бойко. – Ростов н/Д., 2011. – 250 с.

41. Винниченко Е. О. Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Е. О. Винниченко. – Тюмень, 2014. – 190 с.

42. Деменчук Д. В. Административно-правовой статус комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Деменчук. – Москва, 2014. – 132 с.

43. Долгова С. И. Административная ответственность родителей и лиц, их замещающих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. И. Долгова. – Москва, 2014. – 188 с.

44. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... до-ра юрид. наук / А. С. Дугенец. – М., 2005. – 373 с.

45. Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. Ю. Корчагина. – Омск, 2001. – 26 с.

46. Нехорошева С. С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних : дис... канд. юрид. наук / С. С. Нехорошева. – Краснодар, 2017. – 179 с.

47. Новикова Т. Ю. Административно-правовая организация защиты прав несовершеннолетних органами ювенальной юстиции : дис... канд. юрид. наук / Т. Ю. Новикова. – Хабаровск, 2003. – 191 с.

48. Смагина Т. А. Административно-правовое регулирование прав и законных интересов несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Смагина. – Саратов, 2013 – 160 с.

49. Таибова О. Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних : административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук / О. Ю. Таибова. – СПб., 2006. – 254 с.

Монографии, учебники и иная учебная литература

50. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная : учебник. – М. : ЦОКР МВД России, 2009. – 264 с.
51. Административное право России : учебник для вузов / под ред. Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010. – 318 с.
52. Антонян Ю. М. Психологическое отчуждение личности и преступное поведение / Ю. М. Антонян. – Ереван : Айастан, 1987. – 206 с.
53. Звоненко Д. П. Административное право: учебник / Д. П. Звоненко, А. Ю. Малумов, Г. Ю. Малумов. – М. : Юстицинформ, 2007. – 183 с.
54. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
55. Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право) / Н. Н. Белявский, проф. Имп. Юрьев. ун-та. – 3-е изд., доп. – Петроград : Екатеринбург. печ. дело, 1915. – 409 с.
56. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции / И. И. Веремеенко. – М. : Юридическая литература, 1975. – 192 с.
57. Попов Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность : монография / Л. Л. Попов, А. П. Шергин. – Л. : Наука, 1975. – 251 с.
58. Витрук Н. В. Основы правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М., 1979. – 229 с.
59. Денисенко В. В. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник / В. В. Денисенко, А. Н. Позднышев, А. А. Михайлов. – М. : ГУК МВД России, 2002. – 176 с.
60. Дугенец А. С. Административная ответственность: лекция / А. С. Дугенец, М. Я. Масленников. – М. : ВНИИ МВД России, 2007. – 52 с.
61. Гражданское право: учебник. Ч. 1. Изд. 2-е, перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 1996. – 765 с.
62. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – Киев, 1979. – 348 с.
63. Кон И. С. Психология старшеклассника / И. С. Кон. – М., 1980. – 1192 с.
64. Кучинский В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. – М., 1978. – 208 с.
65. Максимов И. В. Административные наказания / И. В. Максимов. – М. : Норма, 2009. – 299 с.
66. Макушина В. М. Проблемы правоприменительной практики в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних / В. М. Макушина. – Омск, 2001. – 156 с.

67. Мальцев Г. В. Права личности: юридическая норма и социальная действительность / Г. В. Мальцев // Конституция СССР и правовое положение личности. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1979. – С. 48–55.
68. Миненок М. Г. Корысть. Криминологические и уголовно-правовые проблемы / М. Г. Миненок, Д. М. Миненок. – СПб., 2001. – 367 с.
69. Орлова Ю. Р. Предупреждение корыстно-насильственных преступлений, совершаемых несовершеннолетними женского пола / Ю. Р. Орлова, В. И. Шиян. – М. : Всероссийский научно-исследовательский институт МВД РФ (ВНИИ МВД России), 2008. – 117 с.
70. Папкова Т. П. Совершенствование системы предупреждения преступлений и иных правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации : монография / Т. П. Папкова. – М. : ВНИИ МВД России, 2005. – С 63.
71. Попов Л. Л. Некоторые вопросы конструирования модели оптимальной административной санкции / Л. Л. Попов // Управление и право. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1975. – Вып. 2. С. 280–292.
72. Попов Л. Л. Эффективность административно-правовых санкций за нарушения охраны общественного порядка : монография / Л. Л. Попов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1976. – 178 с.
73. Профилактика безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних : практическое пособие для социальных педагогов, специалистов по социальной работе / авт.-сост. Л. Н. Смотровая, П. А. Шацков. – Саратов, 2007. – 80 с.
74. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. – 697 с.
75. Цуканов Н. Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних / Н. Н. Цуканов. – Красноярск : Сибирский юридический институт МВД России, 2005. – 97 с.
76. Черёмухина Ю. А. Административно-правовой статус несовершеннолетних детей как объекта административной опеки / Ю. А. Черёмухина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2004. – 376 с.
77. Ювенальное право : курс лекций : доп. МВД РФ / науч. ред. А. В. Заряев, Е. Д. Волхова, С. Т. Гаврилов. – Воронеж : ВИ МВД России, 2003. – 196 с.
78. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография / А. Ю. Якимов. – М. : Проспект, 1999. – 200 с.
79. Karger H. J. American social welfare policy : A Pluralist Approach / H. J. Karger, D. Stoesz. – 4th ed. – Boston : Allyn and Bacon, 2002. – 519 p.

Статьи

80. Антонова Л. Б. Проблемы правового регулирования административной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в асоциальное поведение (на примере статей 6.10 и 14.16 КоАП РФ) / Л. Б. Антонова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (15 марта 2013 года): в 2 ч. – СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2013. – Ч. 1. – С. 136–140.

81. Ветошкин С. А. Проблемы определения юридических понятий в сфере установления административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих / С. А. Ветошкин, Д. С. Ветошкин // Вестник ЮУрГУ. – 2010. – № 38. – С. 82.

82. Дерюга А. Н. Правовое положение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при государственных органах исполнительной власти в Российской Федерации / А. Н. Дерюга // Вопросы ювенальной юстиции. – 2008. – № 3. – С. 25 – 28.

83. Дугенец А. С. О некоторых проблемах создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (постановка проблемы) / А. С. Дугенец, М. Я. Масленников // Вопросы ювенальной юстиции. – 2007. – № 2. – С. 36–37.

84. Занина Т. М. Ограничение родительских прав: возможность использования в административном законодательстве / Т. М. Занина, С. С. Нехорошева // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 4. – С. 100.

85. Занина Т. М. Совершенствование административно-правового статуса несовершеннолетних: проблемы и перспективы / Т. М. Занина, С. С. Нехорошева // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 13.

86. Зарипов З. С. Трудная семья как объект индивидуальной профилактики / З. С. Зарипов // Преступность и безнадзорность несовершеннолетних: социальные, психологические и правовые аспекты : сборник тезисов научно-практической конференции 15 декабря 2006 г. / под общ. ред. Н. В. Румянцева. – М. : Московский университет МВД России, 2007. – С. 55.

87. Ильгова Е. В. Проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях в комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав / Е. В. Ильгова // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2014. – № 7. – С. 21–24.

88. Махина С. Н. Административная деликтность несовершеннолетних : некоторые вопросы совершенствования законодательства и практики / С. Н. Махина // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 57–61.

89. Михеева Л. Ю. Десятилетний юбилей Семейного кодекса РФ: итоги и перспективы развития семейного законодательства / Л. Ю. Михеева // Семейное и жилищное право. – 2007. – № 1. – С. 40–49.

90. Новосельцева Е. А. О правовых основах предупреждения сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и профилактики ненадлежащего исполнения родителями обязанностей по воспитанию детей / Е. А. Новосельцева // Участковый. – 2012. – № 4. – С. 37.

91. Россинский Б. В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях / Б. В. Россинский // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы международной науч.-практ. конференции. – М. : МосУ МВД России, 2003. – С. 147.

92. Сильянов Е. А. Информационно-справочные материалы о выполнении Протокола заседания Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав от 25 июня 2013 г. № 2 / Е. А. Сильянов // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2014. – № 1. – С. 8–13.

93. Справка по вопросу «О профилактике преступлений, совершенных в отношении детей и подростков родителями или иными законными представителями, а также другими лицами, проживающими совместно с несовершеннолетними» // Инспектор по делам несовершеннолетних. – 2013. – № 9. – С. 5.

94. Чапурко Т. М. Развитие института защиты детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в истории Российского государства / Т. М. Чапурко // Теория и практика общественного развития. – 2007. – № 2.

Результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов по вопросам административно-правового регулирования оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел¹

№	Вопрос	Варианты ответов	Распределение ответов
1	Какой орган, по Вашему мнению, должен выполнять функцию координации совместной деятельности субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних?	1) Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав 2) Органы внутренних дел 3) Органы социальной защиты 4) Суд	86,2% 9,3% 0,4% 4,1%
2	Что, на Ваш взгляд, необходимо для эффективного взаимодействия всех субъектов профилактики?	1) Создание нового координационного органа 2) Все устраивает 3) Четкое разграничение функций 4) Улучшение обмена информацией 5) Должное финансирование	11,7% 17,05% 26,25% 37,1% 7,9%
3	На Ваш взгляд, целесообразно ли введение административного наказания в виде обязательных работ в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних?	1) Да 2) Нет	87,53% 12,47%

¹ В приложении не приводятся иные результаты, которые были получены при анкетировании сотрудников правоохранительных органов, в частности данные об их возрасте, образовательном уровне, месте жительства, профессиональном стаже, занимаемой должности и т.д.

4	Как Вы считаете, необходимо ли включить в такие статьи КоАП РФ, как 5.35, 6.23, 20.22, специальный субъект – лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних (например, по договору)?	1) Да 2) Нет	59,61% 40,39%
5	На Ваш взгляд, существует ли в настоящее время необходимость во введении нового вида административного наказания в виде временно-го ограничения родительских прав в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей, с передачей детей в патронатную семью либо центр социальной реабилитации?	1) Да 2) Нет	62,3% 37,7%
6	По опыту Вашей практической деятельности, эффективно ли в нашем регионе осуществляют свою деятельность патронатные семьи?	1) Эффективно 2) Не эффективно 3) В нашем регионе их нет	38,9% 11,4% 49,7%
7	Как Вы отнесётесь к созданию института семейных инспекторов ПДН территориальных органов МВД России?	1) За 2) Против	74,1% 25,9%
8	Какой орган, по Вашему мнению, должен рассматривать дела об административных правонарушениях родителей или иных законных представителей несовершеннолетних и назначать наказания.	1) Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав 2) Органы внутренних дел 3) Судебные органы	42,8% 7,6% 49,6%
9	По Вашему мнению, необходимо ли создание единого информационного банка данных о несовершеннолетних и семьях, находящихся в социально опасном положении?	1) Да 2) Нет	83,2% 16,8%
10	Получаете ли Вы информацию о привлечении к административной или уголовной ответственности лиц в сфере оборота наркотических и психотропных веществ, имеющих несовершеннолетних детей?	1) Да 2) Нет	23,9% 76,1%

**Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»
(Проект)**

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующие изменения:

1) часть 1 статьи 5.35 после слов «законными представителями несовершеннолетних» дополнить словами «, или лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств», после слов «пятисот рублей» дополнить словами «, или обязательные работы на срок до ста двадцати часов»;

2) часть 2 статьи 5.35 после слов «законными представителями несовершеннолетних» дополнить словами «, или лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств», после слов «трех тысяч рублей» дополнить словами «, или обязательные работы на срок до ста часов»;

3) ст. 5.35.1 «Оставление несовершеннолетнего без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств» изложить в следующей редакции:

« Оставление несовершеннолетнего в возрасте до семи лет без присмотра родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до тысячи пятисот рублей или обязательные работы на срок до ста часов»;

4) в части 2 ст. 6.10 заменить слова «лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних» на «лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств», после слов «пяти тысяч рублей» дополнить словами «, или обязательные работы на срок до ста часов»;

5) часть 2 статьи 6.23 после слов «законными представителями несовершеннолетних» дополнить словами «, или лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств», после слов «трех

тысяч рублей» дополнить словами «, или обязательные работы на срок до восьмидесяти часов»;

6) часть 2 статьи 6.24 изложить в следующей редакции: «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках, а также курение табака в помещении, закрытом пространстве в присутствии несовершеннолетнего – »;

7) дополнить статью 6.24 частью 3 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные родителями, иными законными представителями несовершеннолетних, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей или обязательные работы на срок до пятидесяти часов»;

8) дополнить статью 12.19 частью 7 следующего содержания: «Оставление детей до 10-летнего возраста во время остановки или стоянки транспортного средства (легковых и грузовых автомобилей) – влечет наложение административного штрафа в размере от тысячи до трех тысяч рублей»;

9) дополнить статью 12.19 частью 8 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 7 настоящей статьи, совершенные родителями, иными законными представителями несовершеннолетнего, лицами, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, – влекут наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или обязательные работы на срок до ста пятидесяти часов»;

10) статью 20.22 изложить в следующей редакции: «Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, либо курение табака, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ – влечет наложение административного штрафа на родителей, иных законных представителей несовершеннолетних, лиц, на которых возложены обязанности по обучению, воспитанию, защите прав и интересов несовершеннолетних на основании каких-либо обязательств, в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей или обязательные работы на срок до тридцати часов»;

11) часть 1 статьи 23.1 после цифр «5.27.1» дополнить цифрами «5.35, 5.36», после цифр «6.9.1» дополнить цифрами «6.10», после цифр «6.22» дополнить цифрами «6.23», после цифр «20.20» дополнить цифрами «20.22»;

12) из статьи 23.2 исключить слова «, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 настоящего Кодекса»;

13) часть 4 статьи 25.6 изложить в следующей редакции: «4. При опросе несовершеннолетнего свидетеля обязательно присутствие педагога или психолога, а также законного представителя несовершеннолетнего свидетеля»;

14) дополнить часть 1 статьи 27.1 пунктом 13 в следующей редакции: «13) Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью»;

15) ст. 27.20. «Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности, либо представляющей угрозу его жизни или здоровью» изложить в следующей редакции:

«1. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности, либо представляющей угрозу его жизни или здоровью – это действие, направленное на оперативное реагирование по обеспечению мер безопасности ребенка, нуждающегося в оказании незамедлительной помощи, и помещение его в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

2. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 5.35, частью 2 статьи 6.10 настоящего Кодекса.

3. Изъятие несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, должно быть осуществлено незамедлительно.

4. При изъятии несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, должностным лицом органов внутренних дел (полиции) осуществляется:

- а) осмотр места совершения административного правонарушения;
- б) составление акта обследования жилищно-бытовых условий;
- в) опрос свидетелей.

5. При изъятии несовершеннолетнего составляется акт об изъятии несовершеннолетнего из обстановки, не отвечающей требованиям безопасности либо представляющей угрозу его жизни или здоровью, и помещении его в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, о чем в обязательном порядке уведомляются родители несовершеннолетнего. Копия данного акта обязательно направляется родителю или иному законному представителю несовершеннолетнего, в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, орган опеки и попечительства, в специализированное учреждение, прокуратуру».

АКТ ОБ ИЗЪЯТИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ИЗ ОБСТАНОВКИ,
НЕ ОТВЕЧАЮЩЕЙ ТРЕБОВАНИЯМ БЕЗОПАСНОСТИ
ЛИБО ПРЕДСТАВЛЯЮЩЕЙ УГРОЗУ ЕГО ЖИЗНИ ИЛИ ЗДОРОВЬЮ
(Проект)

«__» _____ г. _____
(место составления)

Я, _____
(Ф.И.О., должность, звание)

С участием:

1. _____
(Ф.И.О., место жительства)

2. _____
(Ф.И.О., место жительства)

Установил:

Несовершеннолетний _____
(Ф.И.О., дата и место рождения,
место жительства и регистрации,
место учебы)

Данные родителей (законных представителей):

Мать _____
(Ф.И.О., дата и место рождения, место жительства и регистрации,
место работы, место пребывания, иные данные)

Состояние опьянения _____
(установлено, не установлено, если установлено, то кем)

Отец _____
(Ф.И.О., дата и место рождения, место жительства и регистрации,
место работы, место пребывания, иные данные)

Состояние опьянения _____
(установлено, не установлено, если установлено, то кем)

Дата, время и место выявления несовершеннолетнего _____

При каких обстоятельствах выявлен несовершеннолетний:

Жилищно-бытовые условия несовершеннолетнего: _____

Сообщил о несовершеннолетнем: _____

(Ф.И.О., место жительства)

Несовершеннолетний одет _____

Состояние ребенка _____

Другие обстоятельства _____

Постановил:

1. Изъять несовершеннолетнего _____

(Ф.И.О., дата и место рождения ребенка)

(место жительства и регистрации)

у родителей (одного из них) _____

(Ф.И.О., дата и место рождения)

(место жительства и регистрации)

в связи с угрозой его жизни и здоровью.

2. Поместить в учреждение здравоохранения либо в иное специализированное учреждение:

3. Уведомить прокурора об изъятии ребенка.

Данные сотрудника, изъявшего несовершеннолетнего

(Ф.И.О., подпись)

Данные специалиста, принявшего несовершеннолетнего

(Ф.И.О., подпись)

Научное издание

Занина Татьяна Митрофановна
Нехорошева София Сергеевна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ИЛИ ИНЫХ ЗАКОННЫХ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Монография

Редактор Н. Ф. Палихова
Корректор А. С. Власова
Компьютерная верстка В. В. Павлов

Подписано в печать 20.02.2018. Формат 60×84^{1/16}

Усл. печ. л. 6,74

Тираж 40 экз. Заказ № 28

Воронежский институт МВД России
394051 Воронеж, просп. Патриотов, 53

Типография Воронежского института МВД России
394051 Воронеж, просп. Патриотов, 53